



Бюро по демократическим институтам и правам человека

ЭСТОНСКАЯ РЕСПУБЛИКА

ПАРЛАМЕНТСКИЕ ВЫБОРЫ

4 марта 2007 года

Отчет Миссии БДИПЧ/ОБСЕ по оценке выборов



Варшава
28 июня 2007 г.

СОДЕРЖАНИЕ

I.	РЕЗЮМЕ	1
II.	ВВЕДЕНИЕ И СЛОВА БЛАГОДАРНОСТИ	2
III.	ПРЕДЫСТОРИЯ	3
IV.	ПРАВОВАЯ БАЗА	3
	A. ОБЗОР.....	3
	B. ПРАВО ГОЛОСА.....	4
	C. ГРАЖДАНСТВО И НАТУРАЛИЗАЦИЯ.....	5
V.	ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА	6
VI.	ОРГАНИЗАЦИЯ И ПРОВЕДЕНИЕ ВЫБОРОВ	7
	A. РАСПРЕДЕЛЕНИЕ МАНДАТОВ.....	7
	B. ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ КОМИССИИ.....	8
	C. РЕГИСТРАЦИЯ КАНДИДАТОВ.....	9
	D. СПИСКИ ИЗБИРАТЕЛЕЙ.....	9
VII.	ИНТЕРНЕТ-ГОЛОСОВАНИЕ	10
	A. ОБЗОР.....	10
	B. РАЗРАБОТКА И ВНЕДРЕНИЕ ИНТЕРНЕТ-ГОЛОСОВАНИЯ.....	11
	C. ОБЩЕЕ ОПИСАНИЕ СИСТЕМЫ ИНТЕРНЕТ-ГОЛОСОВАНИЯ.....	13
	1. <i>Участники, их роли и обязанности</i>	13
	2. <i>Структура и компоненты</i>	14
	3. <i>Процесс голосования</i>	15
	4. <i>Процесс подсчета</i>	17
	D. СЕРТИФИКАЦИЯ, ТЕСТИРОВАНИЕ И АУДИТ.....	18
	1. <i>Сертификация</i>	18
	2. <i>Тестирование</i>	18
	3. <i>Аудит</i>	19
	E. БЕЗОПАСНОСТЬ.....	19
	1. <i>Обзор</i>	19
	2. <i>Идентификация избирателей</i>	20
	3. <i>Тайна голосования</i>	21
	4. <i>Безопасность связи через Интернет</i>	21
	F. ОБУЧЕНИЕ ИЗБИРАТЕЛЕЙ.....	23
	G. ДОСТУПНОСТЬ.....	23
	H. ПРОЗРАЧНОСТЬ.....	24
	I. ИНТЕГРАЦИЯ ИНТЕРНЕТ-ГОЛОСОВАНИЯ С СИСТЕМОЙ ГОЛОСОВАНИЯ С ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ БУМАЖНЫХ БЮЛЛЕТЕНЕЙ.....	25
VIII.	ПРЕДВЫБОРНАЯ АГИТАЦИЯ	26
	A. ОБЗОР.....	26
	B. ЗАПРЕТ НА УЛИЧНУЮ ПОЛИТИЧЕСКУЮ РЕКЛАМУ.....	26
	C. ФИНАНСИРОВАНИЕ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ И ИХ ПРЕДВЫБОРНЫХ КАМПАНИЙ.....	28
IX.	СМИ	29
X.	ЖАЛОБЫ И ЗАЯВЛЕНИЯ	30
XI.	УЧАСТИЕ НАЦИОНАЛЬНЫХ МЕНЬШИНСТВ	31
XII.	УЧАСТИЕ ЖЕНЩИН	32
XIII.	НАБЛЮДЕНИЕ ЗА ВЫБОРАМИ	33
XIV.	ДОСРОЧНОЕ ГОЛОСОВАНИЕ	33
	A. ОБЗОР.....	33
	B. ДОСРОЧНОЕ ГОЛОСОВАНИЕ НА ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ УЧАСТКАХ.....	34
	C. ГОЛОСОВАНИЕ ЗА ПРЕДЕЛАМИ СТРАНЫ.....	35

D. Сдача бюллетеней по досрочному голосованию на обработку	35
XV. ДЕНЬ ВЫБОРОВ	36
A. ПРОЦЕСС ГОЛОСОВАНИЯ.....	36
B. ПРОЦЕСС ПОДСЧЕТА ГОЛОСОВ.....	37
XVI. ОБЪЯВЛЕНИЕ РЕЗУЛЬТАТОВ.....	38
ПРИЛОЖЕНИЕ 1: ОКОНЧАТЕЛЬНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ И СТАТИСТИКА ГОЛОСОВАНИЯ	39
ПРИЛОЖЕНИЕ 2: ПРОЦЕСС ИНТЕРНЕТ-ГОЛОСОВАНИЯ:	40
ИНФОРМАЦИЯ О БДИПЧ/ОБСЕ	41

ЭСТОНСКАЯ РЕСПУБЛИКА

ПАРЛАМЕНТСКИЕ ВЫБОРЫ

4 марта 2007 г.

Отчет Миссии БДИПЧ/ОБСЕ по оценке выборов

I. РЕЗЮМЕ

Приняв приглашение Министра иностранных дел Эстонской Республики, Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) ОБСЕ направило на назначенные на 4 марта 2007 года парламентские выборы Миссию по оценке выборов (МОВ).

В состоявшихся выборах в Рийгикогу (парламент) нашли отражение демократическая практика и традиции, ставшие характерными для избирательного процесса в Эстонии. О его полноценности и демократичности отправления свидетельствовали регистрация широкого спектра политических партий и независимых кандидатов, ведение предвыборной агитации и выражение различных точек зрения в средствах массовой информации. Избирательные органы на всех уровнях осуществляли свою деятельность прозрачно и эффективно, пользуясь высоким доверием у политических партий и гражданского общества.

В целом, эстонское законодательство обеспечивает достаточную базу для проведения демократических выборов; им в полной мере предусмотрено присутствие международных и местных наблюдателей в соответствии с обязательствами, принятыми в рамках ОБСЕ. Тем не менее, одно из положений Закона о выборах в Рийгикогу, запрещающее уличную политическую рекламу в течение официального периода ведения агитации, неоправданно ограничивает свободу политического самовыражения. Кроме того, Канцлером юстиции была оспорена действующая система контроля за финансированием кампании как несоответствующая Конституции.

Эстонией были предприняты заслужившие признание усилия по натурализации и интеграции составляющих значительную часть населения лиц без гражданства, в большинстве своем русского происхождения. Положительной оценки заслуживает наделение всех жителей Эстонии независимо от гражданства правом голосовать на местных выборах. Вместе с тем, учитывая, что 9,4 процента жителей Эстонии не имеют гражданства никакой страны, БДИПЧ/ОБСЕ призывает предпринять дополнительные шаги в целях содействия получению гражданства всеми теми желающими лицами, состоящими в данной категории, дабы позволить этим лицам в полной мере пользоваться своими политическими правами.

Эти парламентские выборы стали первыми на территории государств-участников ОБСЕ, на которых всем избирателям была предоставлена возможность проголосовать через сеть «Интернет». Данным альтернативным способом голосования можно было воспользоваться лишь в период досрочного голосования до дня выборов. Отдавшие ему предпочтение избиратели располагали возможностью переголосовать «электронным» способом, тем самым делая недействительным любой ранее поданный «электронный бюллетень». Они также

могли аннулировать свой «электронный бюллетень», опустив в урну бумажный бюллетень на избирательном участке в период досрочного голосования. Избирательные органы обеспечили полностью прозрачное функционирование данной системы, и, по сложившемуся впечатлению, при проведении Интернет-голосования предприняли все возможные меры безопасности.

Несмотря на то, что Интернет-голосование делает избирательный процесс более доступным для избирателей, его использование также влечет за собой реальные риски вмешательства в выборы ввиду возможности нанесения внешних атак или внутрисистемных злоупотреблений. Хотя проголосовать через Интернет предпочло лишь 5,4 процента избирателей, по мере расширения использования данного способа голосования риски будут возрастать. Кроме того, как и в случае с другими формами удаленного голосования, организация голосования вне обстановки наблюдения и контроля, осуществляемых на избирательном участке, всегда повышает вероятность ущемления одного из основных прав - на тайну волеизъявления.

Несмотря на то, что Республиканской избирательной комиссией были предприняты значительные усилия для сведения сопутствующих рисков к минимуму, тестирование и аудит системы могли бы быть более тщательными. Более того, судя по всему, отсутствовал почти всякий контроль за процессом Интернет-голосования со стороны политических партий и гражданского общества. По сложившемуся впечатлению, система Интернет-голосования в том виде, в котором она была организована, на этот раз в эстонском контексте сработала исправно. Вместе с тем, пока в отношении вышеуказанных факторов не будут предприняты действенные меры, властям следует вернуться к рассмотрению вопроса о том, следует ли предоставлять право использования сети Интернет в качестве одного из способов голосования широкой общественности, или же наоборот, его следует ограничить или исключить такую возможность вообще.

Системного и комплексного наблюдения за процедурами досрочного голосования и дня выборов МОВ БДИПЧ/ОБСЕ не проводила. Вместе с тем, по оценке миссии их порядок был четко определен, регламентирован и, в целом, на посещенных участках для голосования соблюдался. Обеспокоенности, вызванной проведением голосования с использованием бумажных бюллетеней или же процессом подсчета голосов, политические партии и кандидаты не выражали. МОВ БДИПЧ/ОБСЕ отметила предпринятые действия по пересчету всех поданных бюллетеней, заслуживающие одобрения.

Рекомендации по имеющему отношению к выборам законодательству, а также организации и проведению избирательного процесса содержатся в самом тексте.

II. ВВЕДЕНИЕ И СЛОВА БЛАГОДАРНОСТИ

Получив приглашение от Министра иностранных дел Эстонской Республики, БДИПЧ/ОБСЕ направило на назначенные на 4 марта 2007 года выборы в Рийгикогу Миссию по оценке выборов.

Присутствие МОВ БДИПЧ/ОБСЕ продлилось с 20 февраля по 7 марта 2007 года. В состав миссии, которую возглавила Мирьяна Лазарова-Трайковска, вошло 13 экспертов из двенадцати государств-участников ОБСЕ. Кроме специалистов по вопросам выборов, осуществлявших свою деятельность в Таллинне, в том числе четырех специалистов по электронному голосованию, экспертные группы также работали в Тарту, Нарве и Пярну. Чтобы получить общее представление об избирательном процессе и специфических законодательных и административных вопросах, МОВ БДИПЧ/ОБСЕ провела встречи с представителями правительственных органов и официальными лицами государства, избирательными комиссиями, политическими партиями, научным и гражданским сообществом. Следуя методологии БДИПЧ/ОБСЕ, развертывание МОВ не предусматривало системного и комплексного наблюдения за процедурами дня голосования.

БДИПЧ/ОБСЕ желает выразить свою признательность Министерству иностранных дел Республики Эстония и Республиканской избирательной комиссии, а также другим собеседникам за их сотрудничество на протяжении работы Миссии по оценке выборов.

III. ПРЕДЫСТОРИЯ

Прошедшие выборы в Рийгикогу стали пятыми парламентскими выборами после восстановления независимости и первыми, состоявшимися после вступления Эстонии в Европейский Союз. Рийгикогу является однопалатным парламентом, в котором 101 место. Кроме исполнения своих обязанностей как органа законодательной власти Рийгикогу избирает Президента Республики и утверждает назначение Премьер-министра.

Члены парламента избираются по 12 многомандатным округам на четырехлетний срок по пропорциональной системе и открытым спискам с пятипроцентным барьером на общенациональном уровне для списков политических партий. В выборах соревновались одиннадцать политических партий и семь независимых кандидатов, в том числе пять партий, входивших в состав Рийгикогу предыдущего созыва.

Ранее БДИПЧ/ОБСЕ уже проводило наблюдение за выборами в Рийгикогу, состоявшимися 5 марта 1995 года и 7 марта 1999 года. После выборов 7 марта 1999 года БДИПЧ/ОБСЕ пришло к заключению, что «выборы были проведены в соответствии с обязательствами Эстонии в рамках ОБСЕ и эстонским законодательством». Накануне выборов в Рийгикогу 2 марта 2003 года БДИПЧ/ОБСЕ была учреждена Оценочная миссия, однако впоследствии деятельности по наблюдению за данными выборами не осуществлялось.

IV. ПРАВОВАЯ БАЗА

A. ОБЗОР

Правовой базой Эстонии в целом обеспечивается правовая основа для проведения выборов в соответствии с принятыми в рамках ОБСЕ обязательствами и другими

международными стандартами. Выборы в Рийгикогу проводятся на основании Конституции Эстонии и Закона о выборах в Рийгикогу¹. После принятия в 2002 году, в Закон о выборах в Рийгикогу в 2003, 2004, 2005 и 2006 годах были внесены существенные поправки. Недавними поправками были внесены положения о порядке электронного голосования через сеть «Интернет» и установлен запрет на уличную политическую рекламу в период агитации (см. разделы «Интернет-голосование» и «Предвыборная агитация»).

Выборы в Рийгикогу также регламентировались Законом о политических партиях и Законом о телерадиовещании, которыми был установлен порядок финансирования политических партий и регламентации деятельности СМИ в период избирательной кампании соответственно. Дополнительно к данному законодательству издавались постановления Республиканской избирательной комиссии (РИК), в том числе о процедуре регистрации кандидатов, формате бюллетеня и аккредитации и статусе наблюдателей².

Кроме ревизии в судах, законодательство может также получать правовую оценку на предмет его соответствия Конституции в результате функционирования института Канцлера юстиции, действующего либо в порядке рассмотрения поступившей жалобы, либо своей собственной инициативе. Если у Канцлера вызывает вопрос конституционность какого-либо закона, он или она могут обратиться к Парламенту с не имеющей силы обязательной для исполнения просьбой произвести его пересмотр. Канцлер может также направить вопрос напрямую в коллегию конституционного надзора Государственного суда (см. раздел VIII, «Предвыборная агитация»).

В. ПРАВО ГОЛОСА

Конституцией предусмотрено, что правом голоса на парламентских выборах обладают граждане Эстонии, достигшие ко дню выборов 18-летнего возраста. Правом быть избранным в качестве члена парламента наделены граждане Эстонии, достигшие 21-летнего возраста и имеющие право голоса.

Конституцией ограничивается право голоса лиц, признанных судом недееспособными, и лиц, осужденных судом и отбывающих наказания в местах лишения свободы³. На основании данного положения Законом о выборах в Рийгикогу установлено, что лицо, признанное судом виновным в совершении уголовного преступления и находящееся в заключении, в голосовании участия не принимает.

Данное ограничение видится несоответствующим европейским стандартам, исходя из которых ограничение права голоса может применяться к заключенному лишь если заключенный был осужден за преступление такой степени тяжести, что лишение избирательного права представляет собой соразмерное наказание. В деле «Хёрст против Соединенного Королевства»⁴ Европейский суд по правам человека

¹ Выборы на каждом из уровней проводятся в соответствии с отдельным законом для данных выборов.

² Полномочия РИК определены в статье 15 Закона о выборах в Рийгикогу.

³ Статьи 56 и 57 Конституции Эстонской Республики.

⁴ Европейский суд по правам человека (Большая палата), дело «Хёрст против Соединенного Королевства» (Исковый номер 74025/01), решение от 30 марта 2004 года.

постановил, что общий запрет на право голоса заключенных является несоразмерной санкцией и представляет собой нарушение статьи 3 Протокола №1 к Европейской конвенции о защите прав человека (право на свободные выборы). Кроме того, одно из обязательств государств-участников ОБСЕ (параграф 24 Копенгагенского документа 1990 года) состоит в том, чтобы «любое ограничение прав и свобод было строго соразмерно предназначению закона».

БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует эстонским властям пересмотреть и внести поправки в Закон о выборах Рийгикогу исходя из принятых на себя в рамках ОБСЕ обязательств и судебной практики Европейского суда по правам человека.

С. ГРАЖДАНСТВО И НАТУРАЛИЗАЦИЯ

В Эстонии проживает группа негражданского населения или «лиц с неопределенным гражданством», появление которой восходит к периоду аннексии Эстонии к Советскому Союзу. Негражданами в основном являются те, кто переехал из России и других частей Советского Союза после Второй мировой войны и их дети, не получившие гражданства никакого государства после восстановления независимости Эстонии. Самой многочисленной этнической группой среди них являются русские, хотя есть и украинцы, белорусы и другие национальности.

По информации Департамента гражданства и миграции в Эстонии проживает 126 000 лиц с неопределенным гражданством, что составляет порядка 9,4 процента от общей численности населения, насчитывающей 1 342 000 человек⁵. Большинство данных лиц может стать гражданами, но должны пройти для этого процедуру натурализации. Для получения гражданства по законодательству требуется владение эстонским языком, знание Конституции и Закона о гражданстве и принесение присяги верности. Дети могут получать гражданство по ускоренной процедуре по обращению их родителей.

В общей сложности с 1992 года посредством натурализации гражданами Эстонии стали 142 999 лиц при 662 отклоненных заявлениях. Почти три четверти всех прохождений натурализации пришлось на период с 1992 по 1998 год, после чего число прохождений натурализации в год стало значительно ниже. После активизации натурализации в 2004 и 2005 годах в связи со вступлением Эстонии в Европейский Союз общее число лиц, подающих на натурализацию, обозримо сокращается. В 2006 году в порядке натурализации гражданство получило 4 753 лица.

На выборах в Рийгикогу лица с неопределенным гражданством права голоса не имеют. Им также не разрешается вступать в политические партии. Тем не менее, постоянные жители, в том числе лица с неопределенным гражданством, имеют право голосовать на местных выборах в Эстонии. Эта похвальная практика соответствует Конвенции об участии иностранцев в общественной жизни на

⁵ Кроме того, около 105 000 лиц имеют гражданство других государств, в основном Российской Федерации. Данные Министерства иностранных дел, www.vm.ee.

местном уровне⁶. Кроме обеспечения участия в местном самоуправлении данная мера может оказывать влияние на непрямые выборы Президента, поскольку при определенных обстоятельствах (в том числе на выборах 2006 года) избирающий Президента орган включает представителей местных властей.

Эстонские власти полагают, что были предприняты все усилия для способствования процессу натурализации лиц с неопределенным гражданством. По их мнению, многие из остающихся в данной категории лиц не желают становиться гражданами Эстонии. Тем не менее, в 2005 году Консультативный комитет Совета Европы по выполнению Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств отметил, что «число лиц без гражданства остается тревожно высоким. Несмотря на заслуживающие одобрения меры, предпринятые для облегчения натурализации, экзамены на владение языком и другие факторы продолжают оставаться для многих препятствием». В этой связи Консультативный комитет призвал эстонские власти сделать дополнительные шаги для упрощения процесса натурализации.

Никаких международных стандартов, предписывающих разрешать лицам, не являющимся гражданами, голосовать на парламентских выборах, не существует. Более того, распространение права голоса на местных выборах на лиц с неопределенным гражданством расценивается как заслуживающий одобрения шаг на пути к их интеграции в политическую жизнь Эстонии. Несмотря на это, отсутствие у значительного числа постоянно проживающих в Эстонии людей, около 90 процентов которых достигли избирательного возраста, гражданства какой-либо страны и возможности в полной мере принимать участие в политической жизни, остается для Эстонии насущным вопросом.

В контексте предпринимаемых Эстонией значительных и, судя по всему, успешных усилий по интеграции натурализованных граждан, Рийгикогу следовало бы рассмотреть возможность дальнейшего упрощения процедуры натурализации лиц с неопределенным гражданством, желающих стать гражданами Эстонии.

V. ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА

По административному делению Эстония состоит из 15 уездов и городов Таллинн и Тарту. При выборах в Рийгикогу страна делится на 12 многомандатных избирательных округов. Три из них находятся в городе Таллинне; еще один охватывает город Тарту, тогда как остальные восемь округов включают от одного до трех уездов.

На выборах в Рийгикогу применяется пропорциональная избирательная система с открытыми списками. Политические партии соревнуются за мандаты в избирательном округе, подавая в Республиканскую избирательную комиссию (РИК) на регистрацию списки кандидатов по каждому из избирательных округов, в котором ведется борьба. Число кандидатов в списке партии по округу не может превышать

⁶ Конвенция об участии иностранцев в общественной жизни на местном уровне, CETS 144. Часть С – «Право голосования на выборах местных органов». Статья 6. Эстония данную конвенцию не ратифицировала.

число мандатов на округ более чем на 2. Политические партии также подают на регистрацию в РИК свои общенациональные списки, состоящие из кандидатов, зарегистрированных в избирательных округах (максимум 125 человек). Общенациональные списки используются для выделения оставшихся свободными мест после распределения мандатов в избирательных округах.

Всем зарегистрированным кандидатам присваиваются личные регистрационные номера, начиная со 101, согласно порядку следования партий, определяемому путем жребия. Чтобы отдать свой голос, избиратели пишут в бюллетене регистрационный номер выбранного ими кандидата при голосовании с использованием бумажного бюллетеня или же делают отметку напротив имени предпочитаемого кандидата при голосовании через Интернет. Избиратели могут голосовать только за кандидатов, зарегистрированных в их избирательном округе.

Превращение голосов в полученные места производится в три этапа. В первую очередь в каждом из избирательных округов распределяются индивидуальные мандаты среди всех кандидатов, которые набрали не менее *простой квоты*⁷ голосов по своему округу. В дальнейшем распределении мест на окружном уровне и получении компенсационных мест на общенациональном уровне участвуют лишь партии, преодолевшие пятипроцентный барьер на общенациональном уровне. На втором этапе кандидаты в окружных списках каждой из партий перерасполагаются в соответствии с количеством голосов, полученных каждым из кандидатов в списке, и партия получает столько мест, во сколько раз общее число голосов за ее кандидатов в избирательном округе превышает *простую квоту*⁸ по округу. Оставшиеся после первых двух этапов нераспределенными мандаты выделяются как места на общенациональном уровне партиям, преодолевшим пятипроцентный барьер на общенациональном уровне с использованием разновидности метода д'Ондта.

На прошедших выборах 75 парламентариев были избраны по округам, а остальные 26 мандатов были выделены на общенациональном уровне.

VI. ОРГАНИЗАЦИЯ И ПРОВЕДЕНИЕ ВЫБОРОВ

A. РАСПРЕДЕЛЕНИЕ МАНДАТОВ

При назначении выборов РИК распределяет 101 парламентский мандат среди 12 избирательных округов пропорционально числу избирателей, имеющих право голоса по состоянию на первый день месяца, в котором были назначены выборы (1 ноября 2006 года). Это число варьировалось от 6 (Ляэне-Вирумаа) до 13 (Харью- и Рапламаа). Количество лиц с неопределенным гражданством, являющихся жителями Эстонии, в используемое при распределении мандатов число избирателей не входит. Ввиду концентрации данных лиц в нескольких избирательных округах

⁷ Простая квота по избирательному округу получается путем деления общего числа признанных действительными голосов по избирательному округу на число выделенных данному округу мест.

⁸ Поправкой в Закон о выборах Рийгикогу от 2006 года предусмотрено увеличение данного показателя на 1 в случае, когда оставшиеся голоса составляют не менее 75 процентов от простой квоты по округу.

представительство данных округов в Рийгикогу может быть меньшим, чем если исходить из общей численности населения.

В. ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ КОМИССИИ

Законом о выборах в Рийгикогу установлена трехуровневая структура системы избирательных комиссий, отвечающих за подготовку и проведение выборов в Рийгикогу. Наверху данной структуры находится Республиканская избирательная комиссия (РИК), на втором уровне располагается 15 уездных избирательных комиссий (УИК) и две городские избирательные комиссии (ГИК)⁹ и на третьем уровне - 657 участковых комиссий (УчК). Издаваемые РИК постановления, а также решения и распоряжения вышестоящих избирательных комиссий являются для нижестоящих комиссий обязательными для исполнения.

РИК является постоянно действующим органом, состоящим из семи членов, назначаемых на четырехлетний срок соответственно председателем Государственного суда (двое судей), канцлером юстиции, государственным контроллером, генеральным прокурором Государственной прокуратуры и секретарями канцелярии Рийгикогу и Государственной канцелярии. Председатель РИК и заместитель председателя избираются ее членами. Полномочиями РИК предусмотрено право временно приостановить действия нижестоящих комиссий и отстранить от работы членов нижестоящих комиссий, которые нарушают Закон о выборах в Рийгикогу, постановления РИК или распоряжения вышестоящих избирательных комиссий. РИК утверждает порядок выдвижения и регистрации кандидатов, голосования, проверки результатов голосования и подсчета голосов и аккредитации наблюдателей. РИК пользуется высоким доверием политических партий, гражданского общества и электората Эстонии.

УИК являются постоянно действующими органами численностью до 13 членов, назначаемых на четырехлетний срок старейшиной соответствующего уезда или городскими собраниями Таллинна и Тарту. Председательствует в УИК уездный или городской секретарь, что обеспечивает тесное рабочее взаимодействие УИК с местной администрацией, финансирующей УИК и оказывающей им поддержку в их деятельности. УИК отвечают за инструктаж участковых комиссий и контроль за их работой, а также суммирование и проверку результатов голосования в соответствующем уезде или городе. УИК вправе аннулировать решения участковых комиссий на территории своего уезда и отстранить от исполнения своих обязанностей членов участковых комиссий, нарушающих закон, постановления или распоряжения вышестоящих избирательных комиссий.

Участковые комиссии, состоящие из председателя и не более восьми членов, отвечают за организацию и проведение выборов на уровне избирательных участков. В отличие от вышестоящих комиссий участковые комиссии являются временно действующими органами, часть членов которых выдвигают политические партии. Состав участковых комиссий назначается собраниями местных самоуправлений не позднее, чем за 20 дней до дня выборов. Половина членов выдвигается муниципальным или городским секретарем, а остальная половина выдвигается

⁹ В городах Таллинн и Тарту.

участвующими в выборах политическими партиями, причем каждая партия выдвигает в состав каждой участковой комиссии не более одного кандидата.

Как показалось, в ряде муниципалитетов было недостаточно выдвиженцев от партий, возможно ввиду низкой оплаты труда членов участковых комиссий, поэтому необходимое количество членов было назначено муниципальным собранием, как это предусмотрено законом. МОВ БДИПЧ/ОБСЕ обратила внимание, что большинство членов участковых комиссий имело опыт работы. По сложившемуся впечатлению, процесс назначения состава комиссий прошел гладко, а сообщений о каких-либо существенных проблемах в МОВ не поступило. В Нарвском регионе блок Союз Отечества и Res Publica заявил о том, что не все из их выдвиженцев были назначены, хотя некоторые из них были назначены в состав участковых комиссий в качестве заместителей их членов.

В целях создания на избирательных участках надлежащей системы сдержек и противовесов РИК следовало бы рассмотреть возможность официального напоминания всем политическим партиям о праве выдвижения членов в состав участковых комиссий до истечения отведенного срока.

С. РЕГИСТРАЦИЯ КАНДИДАТОВ

Имеющий право баллотироваться кандидатом гражданин может состоять в партийном списке или же идти на выборы в качестве независимого кандидата. На выборах в Рийгикогу 4 марта 2007 года документы на выдвижение подало 11 партий и 7 независимых кандидатов. Партии, которые были представлены в Рийгикогу предыдущего созыва, и недавно зарегистрированная партия зеленых выдвинули максимально возможное количество кандидатов – 125. Ни один из партийных списков и ни одна из кандидатур отклонены не были. Двое кандидатов сняли свои кандидатуры в течение разрешенного для этого трехдневного срока после регистрации. В общей сложности было зарегистрировано 975 кандидатов.

Политические партии, выдвигающие партийные списки, должны уплатить взнос в размере двух минимальных заработных плат за каждого кандидата. Это же требование распространяется и на независимых кандидатов. Взнос возвращается партии, если ее кандидаты получили не менее пяти процентов голосов на общенациональном уровне. Независимым кандидатам взнос возвращается в том случае, если они были избраны. Четыре из прошедших регистрацию на участие в выборах политических партий сообщили МОВ БДИПЧ/ОБСЕ о том, что не выдвигали максимального возможного количества кандидатов ввиду требования уплатить взнос за каждого выдвинутого кандидата.

Д. СПИСКИ ИЗБИРАТЕЛЕЙ

Подготовка списков избирателей осуществляется органами регистрации народонаселения. За двадцать дней до дня выборов эстонским избирателям высылаются карточки избирателя с указанием их личных данных в реестре народонаселения, муниципалитета или города и номера избирательного участка, где они включены в список избирателей, и адреса помещения для голосования по месту жительства.

Списки избирателей должны быть доставлены во все избирательные участки не позднее, чем за 7 дней до дня выборов, когда на всех участках для голосования начинается досрочное голосование. С просьбами о внесении исправлений в личные данные и включении в список избирателей надлежит обращаться к секретарю муниципального или городского органа самоуправления. Соответствующие участковые комиссии уведомляются о принятии решений о внесении исправлений или включении в списки и вносят в них соответствующие изменения. Отказ в рассмотрении заявления может быть обжалован в местный административный суд. Законом предусмотрено, что обнаружившие в день голосования свое отсутствие в списках избиратели, чье право голоса и личность могут быть удостоверены, вносятся в дополнительный список избирателей, получая разрешение проголосовать.

Система подготовки списков избирателей является прозрачной, и на предыдущих выборах орган, ведущий реестр народонаселения, продемонстрировал свою способность подготавливать достоверные и точные списки избирателей. По данным РИК отдать свой голос на выборах 4 марта имело право 897 243 избирателя¹⁰.

VII. ИНТЕРНЕТ-ГОЛОСОВАНИЕ

A. ОБЗОР

Удаленное Интернет-голосование на выборах Рийгикогу стало первым случаем использования сети Интернет в общегосударственном масштабе в качестве способа голосования на парламентских выборах в государстве-участнике ОБСЕ. Впервые оно было задействовано на местных выборах 2005 года. Интернет-голосование является дополнительным, но не обязательным способом голосования.

В основе системы Интернет-голосования в Эстонии лежит использование персонального документа, удостоверяющего личность (идентификационной карточки), который в законном порядке принимается для удостоверения личности в сети Интернет и электронной цифровой подписи документов.

Согласно принятой в преддверии выборов 2007 года новой редакции законодательства, аналогичного законодательству в отношении местных выборов, избиратели с правом голоса, имеющие активируемую в цифровом формате карточку удостоверения личности, могут проголосовать через Интернет в период досрочного голосования с шестого по четвертый день до дня выборов. Закон также разрешает избирателям менять свой выбор в период досрочного голосования либо проголосовав через Интернет повторно, либо опустив на участке для голосования бумажный бюллетень. Законом установлен приоритет голосования с использованием бумажного бюллетеня. Голосуя электронным способом, избиратель может изменить свой выбор неограниченное число раз, при этом сделанный последним выбор является единственным, который учитывается, однако голос,

¹⁰ Вместе с тем, предварительное число избирателей согласно реестру народонаселения по состоянию на один месяц до выборов, служившее основой для подготовки и отпечатывания списков избирателей, использовавшихся на участках для голосования, РИК не объявила.

отданный с использованием бумажного бюллетеня, является окончательным и аннулирует все Интернет-голоса, отданные данным избирателем.

Внедрение удаленного Интернет-голосования накануне муниципальных выборов 2005 года вызвало интерес и определенные политические противоречия в Эстонии. Две политических партии, «Народный союз» и «Партия центра» сообщили МОВ БДИПЧ/ОБСЕ о том, что возражали против проведения удаленного Интернет-голосования на том основании, что невозможно было обеспечить тайну волеизъявления, а сама система прозрачной не являлась, поскольку за процессом голосования нельзя было вести наблюдение. Эти партии продолжают выступать против данной системы. По сложившемуся впечатлению, граждане считают Интернет-голосование приемлемым, хотя его фактическое использование остается узким - на выборах 2007 года Интернет в качестве приема голосования предпочли 5,4 процента избирателей.

Удаленное Интернет-голосование во многих отношениях схоже с удаленным голосованием по почте, предлагая некоторые из тех же преимуществ, таких как расширение доступа избирателей к избирательному процессу, и имея некоторые из тех же недостатков, таких как невозможность полного наблюдения за процессом голосования и обеспечить реализацию основных прав на свободное и тайное волеизъявление. Кроме того, Интернет-голосование не предусматривает полностью прозрачной процедуры подсчета голосов.

В. РАЗРАБОТКА И ВНЕДРЕНИЕ ИНТЕРНЕТ-ГОЛОСОВАНИЯ

Разработка Интернет-голосования была тесно связана с разработкой активируемой в цифровом формате карты удостоверения личности и рассматривалась в качестве потенциальной дополнительной возможности использования цифрового потенциала идентификационной карты. После утверждения в 1999 году Закона о документах, удостоверяющих личность, и Закона о цифровой подписи в 2000 году в январе 2002 года были выпущены первые идентификационные карты. По состоянию на ноябрь 2006 года было выпущено свыше одного миллиона активируемых в цифровом формате карт удостоверения личности. Карта удостоверения личности содержит сертификаты для законной идентификации и цифровой подписи, хранящиеся на встроенном в карту чипе. Карточка удостоверения личности является обязательной и может быть применена, чтобы воспользоваться рядом оказываемых государством в электронном виде услуг, включая декларирование налогов, а также страхование, пользование общественным транспортом, а также в других целях.

В 2001 году Министерство юстиции объявило о намерениях внедрить Интернет-голосование, и было опубликовано два предварительных технических анализа системы Интернет-голосования, подготовленные группами эстонских ученых. По информации РИК и других собеседников основными задачами внедрения Интернет-разновидности электронного голосования являлись удержание на прежнем уровне и последующее увеличение явки избирателей, привлечение молодых избирателей и желание сделать голосование более удобным.

В 2002 году Рийгикогу принял новый Закон о выборах в Рийгикогу, в котором было предусмотрено голосование через Интернет с использованием активируемых в электронно-цифровом формате идентификационных карт и оговорено, что

Интернет-голосование будет внедрено не ранее 2005 года. Две политических партии в Парламенте полномочного на тот момент созыва выступили против внедрения голосования через Интернет.

В августе 2003 года РИК запустила проект по Интернет-голосованию, назначив менеджера проекта и руководящий комитет в составе шести членов. Проектная группа завершила работу над документом своей Генеральной концепции в январе 2004 года после проведенного экспертной группой и специалистами в области информационных технологий из частного сектора и учеными в декабре 2003 года анализа на безопасность. На основании подготовленной Генеральной концепции в марте 2004 года РИК объявила тендер, выигранный базирующейся в Эстонии компанией по разработке программного обеспечения «Cybernetica AS». В апреле 2004 года РИК заключила с данным разработчиком программного обеспечения контракт.

Накануне выборов в местные органы власти, состоявшихся 16 октября 2005 года, было принято специальное законодательство, регламентирующее внедрение на данных выборах удаленного Интернет-голосования. Законодательство, предусматривавшее организацию на местных выборах Интернет-голосования, не поддержали Эстонская партия центра и Эстонский народный союз.

Занимавший в то время должность Президента Эстонии Арнольд Рюйтель поддержать данный закон отказался. После того, как Рийгикогу трижды принял этот законодательный акт с рядом поправок, он направил данный вопрос на рассмотрение в Конституционный суд. Несогласие Президента было основано на доводе, что разрешение избирателям, голосующим электронным способом, менять свой выбор ставит их в неравное положение по сравнению с избирателями, которые голосовали только с использованием бумажного бюллетеня, поскольку последние свой выбор изменить не могли. Конституционный суд при поддержке мнения Канцлера юстиции пришел к заключению, что поскольку возможность проголосовать электронным способом имеют все избиратели, равенства избирателей закон не нарушает¹¹. По мнению суда, возможность повторного голосования выполняла упреждающую функцию, уменьшая побуждение незаконным образом оказать на избирателя влияние и, следовательно, представляла собой неотъемлемую дополнительную гарантию тайны волеизъявления при удаленном электронном голосовании.

После принятия данного решения Президент поддержал поправки, и система, позволяющая организовывать удаленное Интернет-голосование, была разработана и использована на местных выборах 2005 года в общегосударственном масштабе. В июне 2006 года в Закон о выборах Рийгикогу были внесены поправки для обеспечения в полном объеме возможности удаленного Интернет-голосования на парламентских выборах. Правовых препятствий проведению удаленного Интернет-голосования на выборах Рийгикогу не существовало.

¹¹ Постановление Палаты конституционной ревизии Верховного суда №3-4-1-13-05, «Петиция Президента Республики об объявлении Закона о поправках в Закон о выборах собраний местного самоуправления, принятого Рийгикогу 28 июня 2005 г., неконституционным», 1 сентября 2005 г.

Тем не менее, в отношении Интернет-голосования в законодательстве могли бы быть произведены определенные улучшения. Закон о выборах в Рийгикогу не содержит положений, регламентирующих обеспечение безопасности системы Интернет-голосования. Им ни предусмотрена ответственность какого-либо из органов - равно как и ни определены конкретные основания для наложения санкций - в случае отказа в работе системы.

БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует соответствующим образом адаптировать законодательство в отношении Интернет-голосования.

С. ОБЩЕЕ ОПИСАНИЕ СИСТЕМЫ ИНТЕРНЕТ-ГОЛОСОВАНИЯ

1. Участники, их роли и обязанности

Обязанности по общему руководству голосованием через Интернет возложены на РИК. Техническую сторону процесса курирует директор Интернет-проекта РИК. В данном процессе также принимает участие ряд других организаций, в том числе:

Структуры Министерства внутренних дел, ведущие регистр народонаселения, отвечают за предоставление списка избирателей, имеющих право голоса, и выдачу государственных карт удостоверения личности.

Эстонский центр информатики является частью Департамента связи, учреждения, ответственного за информационно-технологическую инфраструктуру правительства. Центр отвечает за физическое хранение серверов, а также обеспечение Интернет-соединений.

«Sertifitseerimiskeskus AS» является частной компанией, нанятой правительством для оказания сертификационных услуг по идентификации и цифровой подписи эстонским держателям карт удостоверения личности. Это единственное сертификационное учреждение в Эстонии, уполномоченное выдавать имеющие законную силу электронные цифровые сертификаты, удостоверяющие личность¹².

«Cybernetica AS» является частной компанией, которая разработала программное обеспечение для Интернет-голосования согласно спецификациям, разработанным РИК. После поставки и тестирования программного пакета «Cybernetica» не была вовлечена в избирательный процесс, не имея контрактных обязательств по применению или технической поддержке данного программного обеспечения.

«KPMG Baltics AS» является частной аудиторской компанией нанятой по итогам тендера для аудита системы Интернет-голосования. «KPMG Baltics» проводило системную проверку и наблюдение за уязвимыми с точки зрения безопасности аспектами процесса, такими как обновление списков избирателей, перемещение голосов между компонентами системы и процесс подсчета голосов.

¹² Оборудование и программное обеспечение для Интернет-голосования данная компания не сертифицирует.

2. Структура и компоненты¹³

Процесс Интернет-голосования построен таким образом, чтобы он проходил в максимально возможной степени аналогично процессу голосования с использованием бумажных бюллетеней, дабы быть знакомым и доступным для избирателей. Система проверяет личность избирателя, предоставляет избирателю «бюллетень», получает подпись избирателя и, в завершение, разрешает отдать голос. Как и в случае с удаленным голосованием по почте, система построена таким образом, чтобы защищать анонимность избирателя посредством «двойного конверта», когда содержимое электронного бюллетеня избирателя не декодируется до разрыва его связи с личностью конкретного избирателя по истечении периода досрочного электронного голосования.

Что касается аппаратного обеспечения, операционной системы и компонентов программного обеспечения системы голосования, проектная группа по Интернет-голосованию РИК предпочла использовать общепринятые, стандартные и проверенные технологии, нежели эксклюзивные¹⁴. Эстонская система Интернет-голосования состоит из следующих компонентов (см. схему в Приложении 2): Приложение избирателя, сетевой Интернет-сервер, Сертификационный сервер, Сервер хранения голосов и Счетный сервер. Компания по разработке программного обеспечения «Cybernetica AS» разработала все из данных компонентов за исключением сертификационного сервера.

Приложение избирателя: Приложение избирателя является программным приложением, которое избиратели используют для того, чтобы отдать свой голос через Интернет. Существует три типа приложений избирателя для трех различных операционных систем («Windows», «UNIX» и «Apple MacOS»)¹⁵.

Интернет-сервер: Интернет-сервер выполняет несколько функций¹⁶. Он осуществляет хостинг веб-страницы на Интернет-сайте РИК, получает запрос на голосование, предоставляет избирателю открытый ключ Сервера подсчета голосов, получает закодированные и подписанные голоса от Приложения избирателя и передает данные голоса на Сервер голосования. В процессе голосования Интернет-сервер физически хранится в безопасном месте в Эстонском центре информатики. Кроме операционной системы и веб-сервера в Интернет-сервере также содержатся

¹³ Компоненты и функционирование системы Интернет-голосования более подробно описаны в «Обзоре системы электронного голосования», изданном Республиканской избирательной комиссией, Таллинн, 2005, размещенном на Интернет-сайте РИК.

¹⁴ В качестве операционной системы был использован «Debian», серверных платформ - «Apache», а для поддержки сценариев со стороны сервера - «Python». Приложение избирателя, используемое для регистрации и голосования через веб-браузер, написано на C / C++.

¹⁵ Приложение, созданное под «Microsoft Windows», интегрировано в компонент «ActiveX Control», который основан на платформе технологии «Microsoft». Доступ к нему осуществляется через обычные Интернет-браузеры, а его хостинг - на веб-странице Интернет-сервера. Приложения, разработанные для операционных систем «UNIX» и «MacOS» являются автономными приложениями, которые необходимо устанавливать на компьютере. Данные приложения можно скачать с Интернет-сайта РИК.

¹⁶ Интернет-сервер создан на базе операционной системы «Debian Linux» и веб-сервера «Apache».

приложение избирателя и три списка: список избирателей, список кандидатов и список избирательных округов.

Сертификационный сервер: Сертификационный сервер отвечает за идентификацию избирателей путем проверки действительности сертификата избирателя. Он находится под управлением компании «Sertifitseerimiskeskus AS».

Сервер хранения голосов: Роль Сервера хранения голосов заключается в подсоединении к Сертификационному серверу для идентификации избирателя и последующего хранения закодированных голосов. По окончании для выборов голос отделяется от «цифрового конверта», содержащего электронную цифровую подпись избирателя, и переносится через «CD-ROM» на Счетный сервер. Сервер хранения голосов также физически хранится в Эстонском центре информатики и через брандмауэр соединен с Интернет-сервером¹⁷.

Счетный сервер: Счетный сервер является автономным компьютером, не подсоединенным ни к какой сети. РИК хранит его в безопасном месте для использования по завершении выборов. Роль Счетного сервера заключается в подсчете голосов после их декодировки. Декодировка голосов производится посредством использования Аппаратного модуля безопасности, подключенного к Счетному серверу.

Аппаратный модуль безопасности: Аппаратный модуль безопасности генерирует открытый и закрытый ключи Счетного сервера, которые, соответственно, представляют собой открытый ключ, используемый для кодировки голосов и закрытый ключ, используемый для декодировки голосов¹⁸.

3. Процесс голосования

На используемом избирателем компьютере должно быть установлено считывающее устройство для чип-карточек для работы с активируемой в цифровом формате идентификационной картой с двумя личными идентификационными номерами (ПИН-кодами), закрепленными за идентификационной картой¹⁹. Располагая данными составляющими, избиратель с правом голоса может проголосовать через Интернет из любой точки мира.

Интерфейс голосования обеспечивается Приложением избирателя через Интернет-браузер. Избиратели, использующие «Microsoft Windows» открывают Интернет-страницу www.valimised.ee своим браузером, тогда как у избирателей, использующих «Mac OS» или «Linux» интерфейс голосования представляет собой автономную программу.

Приложение избирателя запрашивает данные с идентификационной карты избирателя, которую необходимо вставить в считывающее устройство для чип-

¹⁷ Сервер хранения голосов создан на базе операционной системы «Linux Debian».

¹⁸ Аппаратный модуль безопасности был произведен компанией «SafeNet» (модель «Luna SA»).

¹⁹ Считывающие устройства для чип-карточек можно приобрести отдельно по стоимости около 20 евро. Программное обеспечение для его установки необходимо скачивать. Некоторые банки предлагали считывающие устройства для чип-карточек по сниженной цене.

карточек. Чтобы продолжить, избиратель вводит персональный код (ПИН1) для удостоверения своей личности. Путем подключения по протоколу безопасных соединений «SSL» компьютера избирателя к Интернет-серверу Приложение избирателя проверяет, состоит ли избиратель в списке избирателей. Если избиратель в списке отсутствует, ему или ей приходит сообщение о необходимости связаться с органом, ведущим регистр народонаселения.

Если избиратель в списке числится, Приложение избирателя выдаст информацию о том, голосовал ли данный избиратель ранее²⁰. Если избиратель еще не голосовал, Приложение избирателя выведет на экран список кандидатов по партиям согласно избирательному округу избирателя. Избиратель выбирает одного из кандидатов в партийном списке (или независимого кандидата), щелкнув на имя кандидата, и затем подтверждает свой выбор. Если избиратель уже проголосовал, Приложение избирателя запросит у избирателя подтверждение того, желает ли он или она отдать свой голос еще раз.

Голос кодируется открытым ключом Счетного сервера. Чтобы отдать свой голос, избирателю необходимо ввести второй персональный код (ПИН2). Данный код служит для подтверждения, что голосует именно сам избиратель. ПИН2 позволяет карте проставить подпись под закодированным голосом.

Затем закодированный голос отправляется на Интернет-сервер, который проверяет, принадлежит ли электронная цифровая подпись оператору сеанса – другими словами, начал ли и окончил процесс голосования один и тот же избиратель.

Затем Интернет-сервер затем передает закодированный голос на Сервер хранения голосов, который запрашивает проверку действительности сертификата избирателя в Сертификационном сервере²¹. Если он действителен, Интернет-сервер проверяет электронную цифровую подпись, используя открытый ключ избирателя из сертификата избирателя.

По окончании процесса голосования перед избирателем на экране высвечивается подтверждение того, что голос был отдан. Закодированный голос остается на Сервере хранения голосов до подсчета и суммирования результатов, производимых в день выборов.

В течение трех дней досрочного голосования через Интернет РИК ежедневно обновляет списки избирателей, при этом записи о новых избирателях поступают из Регистра народонаселения.

²⁰ Сервер хранения голосов проверяет, голосовал ли избиратель ранее.

²¹ Если бы Сертификационный сервер вышел из строя или стал недоступен, Интернет-голосование бы работать не смогло. МОВ БДИПЧ/ОБСЕ была проинформирована о том, что соглашения об уровне обслуживания, которое бы налагало ответственность в такой ситуации, с компанией «Sertifitseerimiskeskus AS» заключено не было.

4. Процесс подсчета

После получения из участков для голосования списков избирателей, проголосовавших в период досрочного голосования с использованием бумажного бюллетеня и также отдавших свой голос через Интернет²², сотрудники РИК помечают соответствующие электронные голоса на Сервере хранения голосов как «не подлежащие подсчету». Далее они записывают с этого сервера на компакт-диск отданный последним электронный голос каждого избирателя. Этот компакт-диск запечатывается и передается Председателю РИК²³.

Подсчет электронных голосов происходит в день выборов за один час до закрытия избирательных участков. Закодированные голоса переносятся на Счетный сервер на компакт-диске²⁴. Счетный сервер декодирует голоса, используя Аппаратный модуль безопасности, и подсчитывает их. По закону при декодировке и подсчете голосов должно присутствовать не менее половины членов РИК, включая председателя либо его или ее заместителя. Декодировка голосов производится Аппаратным модулем безопасности (АМБ). Для активации АМБ необходимо физически вставить шесть ключей. Семь ключей находятся во владении членов РИК и еще два - у операторов; из используемых ключей четыре должно принадлежать членам РИК.

После подсчета голосов на Счетном сервере полученные результаты записываются на новый компакт-диск и переносятся на персональный компьютер, где результаты обрабатываются с тем, чтобы их можно было представить в виде таблицы.

На парламентских выборах 4 марта подсчет голосов проводился в здании Парламента операторами РИК в присутствии РИК, аудиторов, прессы и местных и иностранных наблюдателей. После декодировки и подсчета голосов аудитор объявил, что все было сделано в соответствии с установленными процедурами. Несмотря на то, что МОВ БДИПЧ/ОБСЕ присутствовала при процессе подсчета, за фактическим подсчетом голосов – как и в случае с любым электронным голосованием – наблюдать было невозможно, поскольку он происходил в самом Счетном сервере.

Персональный компьютер, использовавшийся для чтения содержавшего результаты компакт-диска, в течение некоторого времени проведения процедуры подсчета был подключен к сети Интернет. Кроме того, осталось неясным, применялись ли к данному компьютеру такие же меры безопасности, как и к другим элементам системы.

БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует РИК пересмотреть процесс подсчета Интернет-голосов и объявления результатов, дабы обеспечить, чтобы в отношении всех используемых устройств применялись необходимые меры безопасности.

²² См. нижеследующий раздел VII, «Интеграция Интернет-голосования с системой голосования бумажными бюллетенями».

²³ Процесс аннулирования голосов регистрируется в журнале в виде файла под названием «Log2».

²⁴ Все записи, переносимые в Счетный сервер, регистрируются в журнал в виде файла под названием «Log3».

D. СЕРТИФИКАЦИЯ, ТЕСТИРОВАНИЕ И АУДИТ

1. Сертификация

Спецификация системы Интернет-голосования или же минимальные требования, предъявляемые к ней, в Законе о выборах в Рийгикогу не прописаны, равно как и не предусмотрена обязательная сертификация или тестирование данной системы.

Каким-либо независимым органом система Интернет-голосования официально сертифицирована не была. РИК сообщила, что ею в разное время в неофициальном порядке было организовано проведение обзоров использовавшегося программного обеспечения представителями банков, университетов, государственными служащими и специалистами в области информационно-коммуникационных технологий. Результаты данных обзоров обнародованы не были.

2. Тестирование

После местных выборов 2005 года в программном обеспечении были произведены некоторые улучшения. Его новая версия прошла внутреннее тестирование компании «Cybernetica», включая нагрузочный тест²⁵ на обработку свыше 600 000 голосов, и была поставлена в РИК с результатами тестирования в январе 2007 года. РИК новую версию официально одобрила.

Несмотря на то, что отдельные компоненты системы Интернет-голосования тестировались, полного теста системы на логику работы от начала до конца и точность проведено не было. За две недели до начала трехдневного периода досрочного электронного голосования система Интернет-голосования была протестирована общественностью (4000 избирателей) и наемными тестировщиками. Данный тест предназначался только для проверки работы Приложения избирателя и Сервера хранения голосов.

Краткий тест процесса подсчета был проведен РИК за два дня до начала периода досрочного голосования, сразу после установки аппаратного и инсталляции компонентов программного обеспечения. Обработано и подсчитано было лишь девять тестовых голосов.

По оценке МОВ БДИПЧ/ОБСЕ с учетом недавней модификации программного обеспечения был бы целесообразным более объемный тест процедуры подсчета, как и более тщательное тестирование системы в целом.

БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует проводить полномасштабное тестирование работы всей системы от начала до конца накануне каждых выборов. Он должен охватывать все ее компоненты и производимые операции. Также рекомендуется проводить тест системы с заранее известным результатом, например, предопределить, как участвующие в тесте избиратели должны проголосовать, и

²⁵ Нагрузочный тест представляет собой тест, в ходе которого в программную систему намеренно вводится большой объем данных для обработки с целью проверки ее способности хорошо функционировать в периоды наиболее активного использования.

сравнить цифры с полученными в результате фактического суммирования их голосов.

3. Аудит

Аудит проводится применительно ко всем рабочим операциям, связанным с Интернет-голосованием, которые находятся под контролем РИК. Аудит проводится сторонней аудиторской компанией «KPMG Baltics», которая отслеживает и сверяет операции РИК с письменной документацией, описывающей необходимые действия и процедуры, включая подготовку аппаратного обеспечения; установку операционной системы и программного обеспечения; тестирование; загрузку данных по выборам; ведение и обновление данных по выборам; закрытие; и подсчет итоговых результатов. В дополнение к официальному аудиту была произведена видеозапись всех из вышеуказанных процессов. После выборов «KPMG» представила в РИК итоговый отчет. Обнародованию данный отчет не подлежит.

По сложившемуся впечатлению, предпринятый аудит был проведен очень тщательным образом. Вместе с тем задача изучить, достаточно ли эффективны действующие процедуры для достижения их целей перед аудиторами, по всей видимости, не ставилась.

Компания «KPMG» не проверяла исходный код для системы. По информации РИК, аудит исходного кода был проведен независимым экспертом в январе 2007 года, хотя остается неясным, было ли это сделано в официальном порядке и какой именно отчет о результатах был предоставлен РИК.

С просьбой осуществить какие-либо аудиторские операции в отношении процесса Интернет-голосования по окончании выборов в «KPMG» не обращались.

БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует, чтобы в дополнение к аудиту процесса в его нынешнем виде независимым органом проводился аудит всех компонентов системы, включая исходный код, в соответствии с открытыми для ознакомления общественности критериями с обнародованием всех отчетов о полученных результатах.

Е. БЕЗОПАСНОСТЬ

1. Обзор

Ядро структуры обеспечения безопасности системы Интернет-голосования представляет собой принцип отделения сервера хранения голосов, соединенного с Интернет, от неподключенного к сети счетного сервера (и Аппаратного модуля безопасности). Это означает, что те, кто предпринимает атаки извне, не могут манипулировать счетным программным обеспечением, поскольку данная часть системы к сети Интернет никогда не подсоединяется. Кроме того, никто кроме как члены РИК вместе декодировать голоса не может. Закрытый ключ Аппаратного модуля безопасности не покидает.

Сотрудники РИК, под управлением которых находился проект Интернет-голосования, были очень хорошо осведомлены о возможных угрозах для безопасности и осознавали их. По всей видимости, в рабочем порядке был

задействован ряд механизмов для обеспечения безопасности с целью предупреждения, обнаружения и предотвращения возможных атак извне и внутрисистемных злоупотреблений, которые поставили бы под сомнение тайну волеизъявления или же невмешательство в процесс голосования.

Инсталляция и конфигурация серверов была произведена из отдельных компонентов, начиная с операционной системы, для обеспечения их чистоты от вирусов, троянских и других вредоносных программ во время установки.

Установленное программное обеспечение для голосования было проверено на предмет его идентичности полученной программе путем сравнения контрольной суммы версии, инсталлированной на серверах, с контрольной суммой, предоставленной «Cybernetica AS». Вместе с тем, как уже отмечалось выше, остается неясным, в какой степени программное обеспечение было подвергнуто официальной проверке после его получения от компании.

Как сообщили в РИК, на серверах были установлены только необходимые функциональные элементы, а круг открытых портов и служб для связи с сетью Интернет был ограничен теми, которых требует процесс голосования. Между Интернет-сервером и Сервером хранения голосов находился брандмауэр. Операторы системы отслеживали поток данных, идущих в Интернет-сервер, пытаясь обнаружить любые отклонения или внешние атаки.

Интернет-сервер и Сервер хранения голосов располагались в закрытой на ключ комнате, которая находилась под охраной сотрудника полиции с ведением в ней постоянной видеосъемки. Кроме того, данные серверы были опечатаны²⁶. Счетный сервер был опечатан и хранился в специальном помещении в другом месте. За всеми проводившимися операторами системы процедурами наблюдал частный аудитор с их сверкой с руководством для пользователя. Велась видеосъемка всех данных процедур.

Безопасное хранение голосов достигалось благодаря использованию чувствительного к вмешательствам Аппаратного модуля безопасности, который генерирует пару цифровых ключей, не раскрывая закрытый ключ. Данный модуль хранился в безопасном месте и использовался лишь до выборов для процедуры установки и после выборов для процедуры подсчета. Для обеспечения наличия результатов выборов в случае выхода Аппаратного модуля безопасности из строя, имелась страховочная копия закрытого ключа, державшаяся в тайне одним из членов РИК. Само существование страховочной копии ключа создает гипотетическую угрозу для безопасности, которая, однако, была расценена РИК как более приемлемая по сравнению с риском не иметь в наличии результатов.

2. Идентификация избирателей

Идентификация избирателей производится по эстонской карте удостоверения личности, позволяющей осуществлять идентификацию в электронном формате и ставить на документы цифровую подпись с использованием двух ПИН-кодов. Хотя

²⁶

При опечатывании сервера аудитор заносит соответствующий номер пломбы в протокол. До вскрытия пломбы этот номер сверяется с номером в протоколе.

данная система делает возможным Интернет-голосование, нельзя проверить, является ли в действительности вводящее ПИН-коды лицо самим избирателем (к примеру, избиратель мог дать свою идентификационную карту и сообщить ПИН-коды другому лицу). Тем не менее, РИК придерживается мнения, что избиратели вряд ли станут давать карту удостоверения личности и сообщать ПИН-коды другому лицу, поскольку зная эти личные данные можно выдать себя за другое лицо, используя его или ее электронную подпись, имеющую законную силу.

3. Тайна голосования

Тайна голосования складывается из двух компонентов: секретность среды голосования и анонимность голоса после того, как он отдан. Ввиду того, что избиратель не голосует в обстановке, когда ведется наблюдение и осуществляется контроль, как на участке для голосования, нельзя гарантировать, что избиратель отдает свой голос тайно. В этом отношении в эстонской системе Интернет-голосования сделан расчет на возможность проголосовать повторно, предназначенную для защиты от нарушения тайны волеизъявления и принудительного голосования. По мнению РИК и других собеседников тот факт, что избиратель может отдать свой голос повторно, понижает стимул к принуждению или подкупу, поскольку любое лицо, пытающееся прибегнуть к таким мерам, не может быть уверено, что голос, отданный под давлением или влиянием, окажется в действительности последним отданным избирателем голосом.

Тем не менее, МОВ БДИПЧ/ОБСЕ отметила один технический аспект данной системы, подрывающий само предназначение возможности переголосовать. А именно: сервер хранения голосов ведет запись времени электронного голосования каждого избирателя. Этот журнал записи, с которым могут ознакомиться политические партии и наблюдатели, может в принципе быть использован не по назначению, чтобы узнать, переголосовал ли в действительности избиратель электронным способом²⁷.

Вторая составляющая тайны, анонимность избирателя, достигается посредством отделения подписи избирателя от его голоса сервером хранения голосов еще до декодировки голоса и безопасного хранения тайного ключа, используемого для декодировки голосов.

МОВ БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует РИК рассмотреть возможность преобразования системы Интернет-голосования, чтобы не велась запись времени голосования. Вместе с тем, в интересах поддержания на прежнем уровне прозрачности в работе данной системы, журнал по-прежнему следует предоставлять для ознакомления наблюдателям.

4. Безопасность связи через Интернет

Безопасность связи избирателя с сервером хранения голосов через Интернет обеспечивается протоколом безопасных соединений «SSL» (с идентификацией со

²⁷ Из в общей сложности 31 064 голосов, отданных через Интернет, 796 голосов были отданы повторно, что составляет около 2,5 процента.

стороны клиента). Кроме кодировки отправляемых и получаемых сообщений, этим достигается тайна связи и невмешательство в нее.

Существует риск нанесения атак для «вывода из строя», когда посторонние лица пытаются перегрузить Интернет-сервер, чтобы он не мог выполнять свои функции. Атаки данного типа предотвратить нельзя, хотя методы защиты от них существуют. Отдавая себе в этом отчет, РИК в период досрочного голосования в неофициальном порядке договорилась о привлечении экспертов из различных Интернет-провайдеров к мониторингу потока информации в сети на предмет выявления любой необычной активности. Вместе с тем, как показалось, официально утвержденного плана, как справиться с данным риском, не было, как и не было замечено, чтобы какому-либо органу кроме РИК было в официальном порядке вменено в обязанность вести комплексное наблюдение за сетевым потоком.

Система Интернет-голосования не может воспрепятствовать использованию избирателями компьютеров, на которых установлены вредоносные программы, которые могут подорвать безопасность его голосования. На своей официальной Интернет-странице РИК предупреждает избирателей о том, чтобы они использовали систему Интернет-голосования лишь том, случае, если их компьютер свободен от вирусов. Одна из возможных угроз заключается в том, что вредоносная программа могла «сымитировать» используемый для голосования Интернет-адрес, вынудив избирателя полагать, что он или она отдадут свой голос на официальном Интернет-сайте, на самом деле взаимодействуя с другим веб-сайтом.

РИК заявила, что воспрепятствовать вмешательству в процесс голосования вредоносных программ, установленных на компьютере избирателя, возможности не имеет, однако меры для снижения вероятности этого ею предприняты были. В числе этих мер была рекомендация избирателям вводить с клавиатуры правильный сетевой IP-адрес, нежели щелкать по ссылке на Интернет-сайт РИК, размещенной на другом сайте, и публикация сертификата сервера в газетах и на Интернет-сайте РИК, чтобы избиратель мог удостовериться, что он или она подсоединены к серверу хранения голосов. Избиратель мог также получить информацию, чтобы проверить, пользуется ли он или она правильным приложением для голосования.

Сам сервер хранения голосов находится под физическим наблюдением, однако проверки, чтобы установить, не было ли несанкционированного доступа к серверу через Интернет, не проводилось. Не было осуществлено никаких проверок программного обеспечения, дабы удостовериться, что оно не было модифицировано. Сотрудники РИК сообщили МОВ БДИПЧ/ОБСЕ о своей уверенности в том, что уже предпринятые меры безопасности сделали такие проверки ненужными.

БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует, чтобы отслеживание потенциальных угроз, которые несет Интернет, и ответные меры в их отношении приобрели более системный характер и предусматривали бы план борьбы с такими угрозами с четко определенными ролями каждого из задействуемых органов. Кроме того, следует улучшить мониторинг за Сервером хранения голосов для достижения большей уверенности в том, что не имело места какого бы то ни было несанкционированного доступа через Интернет, приведшего к нарушению неприкосновенности данных.

Ф. ОБУЧЕНИЕ ИЗБИРАТЕЛЕЙ

Накануне выборов РИК организовала общественно-просветительскую кампанию по привлечению внимания к Интернет-голосованию как дополнительному способу голосования. Для этого использовались различные каналы средств массовой информации, включая телевидение, радио, печатные материалы и Интернет. Кроме информации о самой процедуре голосования на Интернет-странице РИК была также размещена подробная и удобная для пользования подборка ответов на «часто задаваемые вопросы».

Накануне парламентских выборов, с 15 января до 19 февраля имеющим право голоса избирателям была предоставлена возможность протестировать систему Интернет-голосования путем проведения имитационных выборов²⁸. Данное общественное тестирование было организовано с целью обучения избирателей и их стимулирования в решении сложностей, которые могли бы возникнуть до проведения досрочного голосования на настоящих выборах, таких как необходимость приобретения считывающих устройств для карт и программного обеспечения, восстановления истекших сертификатов идентификационных карт и обновления ПИН-кодов. Тестирование программного обеспечения по подсчету голосов, используя голоса, отданные на этих имитационных выборах, не проводилось.

Г. Доступность

Если компьютер избирателя технически оснащен, а избиратель получил необходимые цифровые электронные сертификаты и ПИН-коды, система легка для понимания и управления. В некоторых случаях избирателям нужно было пролистать изображение вниз, чтобы увидеть всех кандидатов в списке, хотя признаков того, что это вызывало затруднения, не наблюдалось. В отличие от голосования бумажным бюллетенем система не позволяет избирателям оставить бюллетень пустым или испортить свой бюллетень.

После муниципальных выборов 2005 года на Интернет-страницу РИК была добавлена функция «Помощь» для объяснения процесса Интернет-голосования на русском и английском языках (в дополнение к эстонскому). Тем не менее, сам интерфейс голосования доступен лишь на эстонском языке.

Учитывая, что значительный процент эстонских граждан считают русский своим родным языком, а также учитывая, что некоторые из данных избирателей подпадают под принятое эстонским правительством определение национального меньшинства, БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует рассмотреть возможность сделать интерфейс голосования доступным и на русском языке.

²⁸ Избирателей просили проголосовать за «царя леса», а в качестве кандидатов выступали разные звери.

Н. ПРОЗРАЧНОСТЬ

Управление системой Интернет-голосования было очень прозрачным, хотя и в высокой степени централизованным. РИК заявила, что все политические партии и аккредитованные наблюдатели были приглашены к наблюдению за организацией Интернет-голосования на каждом из этапов данного процесса. Это подразумевало возможность ознакомиться с документацией по системе, исходным кодом программного обеспечения и всеми установочными процедурами в ходе данного процесса. БДИПЧ/ОБСЕ были предоставлены широкие возможности для его мониторинга, а сотрудники РИК с готовностью делились запрашивавшейся у них информацией.

Тем не менее, по всей видимости, ни одна из политических партий своим правом ознакомиться с данным процессом и провести наблюдение за установочными процедурами не воспользовалась, равно как и ни одна из НПО или гражданских объединений не предприняли попытку провести за данным процессом комплексное наблюдение²⁹. Хотя РИК организовала краткий курс обучения работе системы и пригласила политические партии и общественность пройти его, данный курс закончило лишь два человека. Такое отсутствие независимого надзора со стороны местных организаций означало, что на многих этапах процесса, когда безопасность укрепило бы участие независимых наблюдателей, фактически безопасность фактически основывалась лишь на доверии к небольшой группе сотрудников РИК и частному аудитору.

В качестве одной из названных некоторыми представителями политических партий причин, по которым наблюдение за процессом Интернет-голосования не проводилось, называлось их общее доверие к системе Интернет-голосования и управлению данной системой республиканской избирательной комиссией. Еще одной из приведенных причин являлось отсутствие квалифицированных сотрудников, которые могли бы понимать данный процесс и осуществлять эффективный контроль или же нехватка финансовых средств для найма таких экспертов. Некоторые политические партии заявили МОВ БДИПЧ/ОБСЕ о том, что политическим партиям полезно было бы получать дополнительные средства для оплаты услуг квалифицированных специалистов, которые могли бы от их имени вести наблюдение за системой Интернет-голосования.

Даже когда доверие к такого рода системе является полным, такое доверие должно основываться на полном понимании вопросов безопасности и прозрачности, связанных с Интернет-голосованием. По сложившемуся впечатлению, за исключением экспертов по информационным технологиям сравнительно мало собеседников было в полной мере информировано о данных вопросах. К примеру, одно из мнений, часто высказывавшихся МОВ БДИПЧ/ОБСЕ представителями политических партий и общественных объединений, заключалось в том, что Интернет-голосование сравнимо с оказанием банковских услуг через Интернет.

²⁹ Местные наблюдатели может иногда и присутствовали в ходе некоторых установочных процедур, но даже если это происходило, то носило характер исключений. МОВ БДИПЧ/ОБСЕ не заметила местных наблюдателей ни на одной из предвыборных процедур, которые она имела возможность посетить.

Согласно данному мнению раз можно обеспечить безопасность банковских Интернет-услуг, то и Интернет-голосованию можно доверять.

Вместе с тем следует отметить, что хотя оказание банковских услуг через Интернет и Интернет-голосование кажутся схожими с точки зрения пользователя, два данных процесса существенно отличаются. При оказании банковских Интернет-услуг в обязательном порядке ведется запись всей операции полностью, когда производимые в ее ходе действия можно проследить до установления каждого лица, участвующего в процессе. При Интернет-голосовании присутствует другое требование, так как возможности увязать отданный голос с избирателем быть не должно.

БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует партиям и гражданскому обществу принимать более активное участие в мониторинге системы Интернет-голосования, благодаря которому появилась бы возможность выявить ее возможные слабые стороны и проблемы с обеспечением безопасности. Кроме того, БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует рассмотреть возможность более четкого распределения обязанностей между персоналом, организующим Интернет-голосование, чтобы ни одно лицо не участвовало во всем процессе от начала до конца.

Кроме того, БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует, чтобы пока не предприняты действенные меры по разрешению чреватых проблемами вопросов, связанных с Интернет-голосованием, власти тщательным образом пересмотрели свой подход к тому, должно ли право использования сети Интернет в качестве одного из способов голосования предоставляться широкой общественности, или же наоборот, его следует ограничить или исключить такую возможность вообще.

I. ИНТЕГРАЦИЯ ИНТЕРНЕТ-ГОЛОСОВАНИЯ С СИСТЕМОЙ ГОЛОСОВАНИЯ С ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ БУМАЖНЫХ БЮЛЛЕТЕНЕЙ

РИК предоставила уездным комиссиям отдельные списки по каждому избирательному участку с именами проголосовавших через Интернет. Участковые комиссии ставили в списке избирателей отметку напротив имени избирателя, отдавшего свой голос через Интернет. Проголосовавшим через Интернет избирателям непосредственно в день выборов отдать свой голос не разрешалось.

Если в ходе досрочного голосования устанавливалось, что лицо проголосовало через Интернет, а также проголосовало бумажным бюллетенем, председатель участковой комиссии посылал данную информацию в РИК через Интернет, используя защищенную паролем работающую через сеть программу. После чего РИК аннулировала Интернет-голос данного лица³⁰. Поданный бумажный бюллетень по досрочному голосованию подсчитывался в ходе стандартной процедуры подсчета. Участковые комиссии также должны были распечатать список аннулированных Интернет-голосов и подписать его, с тем чтобы на этапе проверки по окончании дня выборов РИК могла выяснить, соответствуют ли аннулированные через сетевой интерфейс Интернет-голоса распечаткам.

³⁰

В целях учета Интернет-голоса аннулировались, но не удалялись.

VIII. ПРЕДВЫБОРНАЯ АГИТАЦИЯ

A. ОБЗОР

Предвыборная кампания официально стартовала 23 января 2007 года после регистрации кандидатов и длилась до дня, предшествовавшего дню выборов. В целом, кампания была малоактивной и в основном проводилась посредством рекламы в средствах массовой информации, немногочисленных митингов и мероприятий и агитации по месту жительства. Крупномасштабных политических демонстраций было немного. Партии главным образом сконцентрировали свое внимание на внутригосударственных политических вопросах, таких как экономическая политика, демографические показатели, увеличение расходов на образование и здравоохранение, а также социальное неравенство.

Такие вопросы как гражданство и использование русского языка в общественной жизни основными объектами внимания в ходе кампании не стали. Тем не менее, шла оживленная дискуссия по поводу «Бронзового солдата» - памятника, стоявшего в центре Таллинна. 16 февраля парламент принял закон «О сносе запрещенных сооружений», квалифицировавший данный памятник как запрещенное сооружение, и возложил на правительство обязанность организовать его снос в течение 30 дней со вступления закона в силу. Месторасположение памятника стало ареной для немногочисленных акций протеста и ответных акций против них. Данный вопрос стал причиной повышенного эмоционального фона и привлек внимание местных и зарубежных СМИ. Накануне выборов Президент отказался поддержать данный закон, посчитав его противоречащим эстонской Конституции³¹.

B. ЗАПРЕТ НА УЛИЧНУЮ ПОЛИТИЧЕСКУЮ РЕКЛАМУ

В целом эстонское законодательство обеспечивает достаточные гарантии свободы слова и собраний, являющихся основополагающими для проведения демократических выборов. Тем не менее, принятая в 2005 году поправка к Закону о выборах в Рийгикогу, запрещающая уличную политическую рекламу в официальный период кампании, оказала существенное влияние на проведение избирательной кампании и вызвала обеспокоенность ввиду возможности расценить ее как возможное несоразмерное своему предназначению ограничение свободы самовыражения³².

Как рассказали представители политических партий, изначально предполагалось, что данная поправка станет мерой, предпринимаемой в ответ на неприятие общественностью широкомасштабной уличной политической рекламы в ходе предыдущих избирательных кампаний, особенно использования рекламных щитов

³¹ Памятник был перенесен ночью 26 апреля 2007 года, что привело к акциям протеста в Таллинне с применением силы. Впоследствии в сети Интернет была нанесена серия атак против эстонских веб-сайтов «на вывод из строя».

³² Статья 5-1 гласит, что «Рекламирование независимого кандидата, политической партии или лица, баллотирующегося в качестве выдвинутого партией кандидата, предвыборной коалиции или лица, баллотирующегося кандидатом по списку предвыборной коалиции, их логотипа или другого символа или программы на здании, сооружении, внутренней и внешней стороне средства общественного транспорта или такси и любая другая уличная политическая реклама в активный период предвыборной кампании запрещена».

высотой со здание. В качестве причины для данного запрета партии также называли необходимость создания «арены для соперничества на равных» для всех политических партий и кандидатов и сокращение расходов на проведение кампании.

В сентябре 2005 года Канцлер юстиции направил в парламент доклад о том, что данный запрет может быть расценен как неконституционный, и обратился к парламенту с просьбой пересмотреть данное положение. Канцлер отметил, что это приводит к ограничению «существенных основных прав». Признавая важность целей, поставленных парламентом при наложении данных ограничений, он отметил, что «низкая эффективность такой меры» в достижении данных целей может сделать положение несоразмерным его предназначению³³. Хотя в 2006 году парламент рассмотрел этот вопрос, в данное положение в этом отношении изменений внесено не было.

В действительности большинство политических партий и других собеседников сообщили МОВ БДИПЧ/ОБСЕ о том, что данный запрет оказался чрезвычайно широким и имел непредвиденные последствия. Они заявили о том, что кампания удлинилась по сравнению с предыдущими выборами ввиду того, что некоторые политические партии вывесили уличную рекламу в период до официального старта кампании. Партии и эксперты СМИ также утверждали, что данный запрет привел к активизации политической рекламы в СМИ в период официальной кампании, и что данные факторы увеличат расходы на предвыборную кампанию вместо того, чтобы создать «арену для соперничества на равных».

Кроме того, недостаточная ясность статьи 5-1 Закона о выборах с изменениями и дополнениями привела к неуверенности кандидатов и политических партий относительно того, какие именно способы агитации запрещены. РИК сообщала МОВ БДИПЧ/ОБСЕ, что в ее адрес поступало много вопросов по поводу того, каким образом кандидату или политической партии надлежало организовывать уличное агитационное мероприятие, чтобы не нарушить закон. Никаких распоряжений по данному поводу РИК не отдавала, считая это за пределами своей компетенции. Тем не менее, была подготовлена докладная записка о приведении данного положения в исполнение, предположительно Министерством внутренних дел. В докладной записке отмечались проблемы, поднятые канцлером юстиции, а полиции было отдано распоряжение полиции толковать закон ограничительным способом во избежание ущемления политических прав.

В ходе предвыборной кампании сообщалось о ряде жалоб, связанных с уличной политической рекламой, вследствие по меньшей мере двух из которых было предъявлено обвинение в совершении противоправных действий в результате вывешивания рекламных материалов на транспортных средствах и в одном из магазинов³⁴. В Тарту имело место вмешательство полиции, которая обратилась к партиям с просьбой снять знаки с уличных палаток, разбитых Партией реформ и

³³ Годовой отчет Канцлера юстиции, Таллинн, 2006 г., стр. 35 www.oiguskantsler.ee.

³⁴ 22 февраля в суд г. Йогева была подана жалоба в отношении одного из кандидатов от Партии центра. 27 февраля в административный суд Таллинна был подан иск в отношении одного из кандидатов от Народного союза.

Социал-демократической партией соответственно; тем не менее, сами палатки было разрешено оставить.

В целях снятия неоправданно налагаемых на основные свободы ограничений БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует упразднить запрет на уличную политическую рекламу в период официальной предвыборной кампании или же существенно сузить рамки его действия.

С. ФИНАНСИРОВАНИЕ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ И ИХ ПРЕДВЫБОРНЫХ КАМПАНИЙ

Финансирование политических партий может осуществляться посредством частных пожертвований, членских взносов и ссуд и дохода, полученного от активов. Представленные в парламенте политические партии имеют право на ассигнования из государственного бюджета, сумма которых пропорциональна количеству мест, полученных на выборах в Рийгикогу. Партии, не преодолевшие необходимый для представительства в Рийгикогу барьер, также имеют право на финансирование из средств государственного бюджета, если получают не менее одного процента голосов³⁵.

Все политические партии и независимые кандидаты, проводящие предвыборную кампанию, обязаны в месячный срок после дня выборов предоставить в Комитет по исполнению Закона Рийгикогу о борьбе с коррупцией отчет о своих расходах на кампанию и источниках использованных средств³⁶. С данными отчетами можно свободно ознакомиться; тем не менее, ряд собеседников, в том числе представители политических партий, заявили МОВ БДИПЧ/ОБСЕ о том, что эти отчеты недостаточно подробны и по своей сути являются формальностью.

Канцлер юстиции выступил с официальным предложением к Рийгикогу изменить систему контроля за финансированием политических партий, считая действующую систему отчетности и надзора непрозрачной, неэффективной и не предоставляющей возможность осуществлять контроль за скрытыми пожертвованиями. Он отметил, что надзорный орган должен быть независимым от политических интересов и обладать надлежащей правовой и фактической компетенцией.

После отклонения законодательного акта об изменении данной системы парламентом, 16 февраля 2007 года Канцлер подал заявление в Государственный суд, требуя признать Закон о политических партиях неконституционным в той части, в которой им не обеспечивается эффективный контроль за финансированием партий³⁷. В своем пресс-релизе Канцлер также заявил: «Вызывает сожаление, что при таких обстоятельствах нынешние выборы не будут справедливыми». Ко времени подготовки настоящего отчета окончательного постановления по данному заявлению Суд не вынес.

³⁵ Статья 12⁵ Закона о политических партиях.

³⁶ Статья 65 Закона о выборах в Рийгикогу.

³⁷ Представление Канцлера юстиции в Верховный суд Эстонии, 16 февраля 2007 г.

IX. СМИ

В Эстонии СМИ осуществляют свою деятельность в открытой и плюралистичной среде. Кроме эстонского государственного телевидения работает два общенациональных частных телеканала наземного вещания и около 30 радиоканалов, включая государственное радио. Государственное телевидение и радио транслируют некоторые программы на русском языке, однако большинство принимаемых в Эстонии русскоязычных передач транслируется из Российской Федерации и Латвии. Выходит более 100 новостных изданий, в том числе свыше дюжины общенациональных и региональных ежедневных газет, ряд которых публикуется на русском языке.

Какого-либо положения о предоставлении бесплатного эфирного времени для политической агитации в период избирательной кампании не существует. Политические партии, желающие разместить агитационные материалы, должны обращаться в частные СМИ, так как на государственном телевидении и радио всякая реклама запрещена. Частные вещатели, предоставляющие эфирное время политической партии или кандидату обязаны предоставить такие же возможности другим претендентам на выборах. За исключением агитационной рекламы, деятельность частных электронных и печатных СМИ в отношении выборов и предвыборных кампаний является в целом нерегламентированной.

Деятельность государственного телевидения и радио регламентируется Вещательным советом, состоящим из 9 членов, пять из которых являются членами Парламента, представляющими различные политические партии, а остальные четверо являются признанными экспертами в области СМИ. Никакой власти над вещателями частной формы собственности Вещательный совет не имеет.

27 ноября 2006 года Вещательный совет, достигнув консенсуса, утвердил правила освещения избирательной кампании на государственном телевидении и радио. Данными правилами постулировалось, что освещение кампании в новостях должно быть беспристрастным, а правительственных чиновников можно представлять в новостях в качестве занимающих свои официальные должности лишь если это неизбежно. Комплексного мониторинга государственных вещателей в период кампании Вещательный совет не проводил, ввиду того, что это надлежало бы сделать лишь в ответ на официальную жалобу. Никаких жалоб относительно освещения избирательной кампании в государственных СМИ в Вещательный совет не поступало.

Правилами Вещательного совета был также утвержден график выхода в эфир и формат шести раундов теледебатов, состоявшихся в ходе избирательной кампании на государственном телевидении. По решению Вещательного совета к участию в пяти раундах дебатов, каждый из которых был посвящен отдельной теме, были приглашены политические партии, зарегистрировавшие не менее 101 кандидата. Один раунд дебатов был отведен для независимых кандидатов и партий, в списках которых значилось менее 101 кандидата. Аналогичный график был установлен и для государственного радио. Данное решение представляло собой изменение по сравнению с парламентскими выборами 2003 года, когда никакого требования относительно числа кандидатов не действовало.

Семь из прошедших регистрацию для участия в выборах политических партий выдвинули не меньше 101 кандидата и смогли принять участие в пяти раундах теледебатов. Четыре партии, не выдвинувшие на выборах в Рийгикогу более 100 кандидатов, подвергли критике решение Вещательного совета о праве участия в дебатах на государственном телевидении, утверждая, что тем самым к ним не применялось равного отношения. Вещательный совет отметил, что правила были установлены задолго до начала регистрации кандидатов, и возможностью выдвинуть не менее 101 кандидата располагали все партии.

Х. ЖАЛОБЫ И ЗАЯВЛЕНИЯ

Законодательной базой предусмотрены эффективные меры правовой защиты и механизмы для урегулирования электоральных споров. Согласно главе 12 Закона о выборах в Рийгикогу обратиться с жалобой может избиратель, кандидат или политическая партия путем подачи заявления в соответствующую уездную комиссию или в РИК. Решение уездной комиссии может быть обжаловано в РИК и, в качестве последней инстанции, в Государственный суд. Для подачи и рассмотрения жалоб Законом о выборах предусмотрен трехдневный срок.

В отношении проведения выборов и их результатов поступило очень мало жалоб. В РИК было подано по меньшей мере две жалобы. Конституционная партия заявила о том, что голоса за ее кандидатов, возможно, были признаны недействительными, и потребовала провести пересчет недействительных бюллетеней. РИК данную жалобу отклонила на том основании, что она не имела конкретного отношения ни к одной из избирательных комиссий, и все бюллетени уже были пересчитаны на уровне уездных комиссий. Еще в одном случае один из наблюдателей заявил, что при обработке бюллетеней по досрочному голосованию на избирательном участке не присутствовало достаточного количества членов участковой комиссии. РИК постановила, что несмотря на имевшее место формальное нарушение, остальные процедуры были соблюдены, тогда как данное нарушение на результаты не повлияло.

Поступили сообщения о нескольких случаях использования схем покупки голосов в ходе досрочного голосования. По информации уездной комиссии в Тарту в органы власти Тарту было сообщено о по меньшей мере четырех таких случаях, и как минимум двое человек признали, что получили за свои голоса компенсацию. Соответствующие урны для голосования были опечатаны, и полиция начала расследование. Впоследствии участковая комиссия определила, что масштаб нарушений был настолько мал, что аннулирование результатов стало бы необоснованным. Сообщалось также о расследованиях, проводившихся в уезде Йогева. Активную позицию занял Государственный прокурор, публично призвав сообщать в полицию о любых случаях подкупа избирателей.

Как уже упоминалось выше, Канцлером юстиции напрямую в Государственный суд было подано заявление касательно финансирования политических партий.

XI. УЧАСТИЕ НАЦИОНАЛЬНЫХ МЕНЬШИНСТВ

По состоянию на 1 января 2006 года общее население Эстонии насчитывало 1 345 000 человек, из которых около 68 процентов составляли эстонцы и 32 процента представляли другие национальности. Самым многочисленным этническим меньшинством являются русские (25,7 процента), украинцы (2,1 процента) и белорусы (1,2 процента)³⁸. Географически меньшинства сконцентрированы в Таллинне, где они составляют 46 процентов населения, Нарве (95 процентов) и Кохтла-Ярве (82 процента).

Эстонией предприняты усилия по интеграции национальных меньшинств, в том числе посредством закона о культурной автономии. Большинство политических партий не образовано по национальному или этническому принципу, однако стараются, в различной степени, включать в свой состав меньшинства. На выборах вели борьбу две политические партии, которые сами себя позиционировали как представляющие русскоговорящее население. Пятипроцентный барьер ни одна из этих партий не преодолела.

Эстония участвует в Рамочной конвенции по защите национальных меньшинств³⁹. Тем не менее, при ее ратификации была сделана ограничительная декларация, согласно которой Эстония понимает термин «национальное меньшинство» как применимый лишь к гражданам Эстонии, но не к другим постоянным законным жителям, гражданами Эстонии не являющимся⁴⁰. Консультативный комитет по Рамочной конвенции в своем отчете за 2005 год отметил, что Эстония исповедует либеральный подход в отношении применимости конвенции, и что данная декларация имеет лишь незначительное практическое влияние⁴¹.

Государства-участники ОБСЕ приняли ряд обязательств в отношении национальных меньшинств согласно части IV Копенгагенского документа ОБСЕ, гласящей, что они будут «уважать право лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, на эффективное участие в государственных делах, включая участие в делах, относящихся к защите и поощрению самобытности таких меньшинств».

Важным вопросом, связанным с эффективным участием в государственных делах, является использование языков национальных меньшинств. Хотя государственным языком является эстонский, большое число граждан общается на русском. Согласно результатам переписи 2000 года 15,3 процента эстонских граждан говорят на русском как на своем родном языке⁴².

³⁸ Данные Министерства иностранных дел Эстонии, www.vm.ee.

³⁹ Рамочная конвенция была подписана 2 февраля 1995 г., ратифицирована 6 января 1997 г. и вступила в силу 1 февраля 1998 г..

⁴⁰ Декларация гласит: «Республика Эстония понимает термин «национальные меньшинства», которому не дается определение в Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств, следующим образом: «национальным меньшинством» считаются те граждане Эстонии, которые проживают на территории Эстонии; поддерживают устойчивые, крепкие и продолжительные связи с Эстонией; отличаются от эстонцев на основе своей этнической, культурной, религиозной или языковой характеристик; обеспокоены сохранением своих культурных традиций, религии или языка, которые составляют основу их общности».

⁴¹ Консультативный совет по Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств, Второе заключение по Эстонии. Вынесено 24 февраля 2005 года.

⁴² Данные Министерства иностранных дел Эстонии, www.vm.ee.

Все основные политические партии предприняли усилия по привлечению русскоговорящих избирателей. Рекламу в русскоязычных СМИ и распространение агитационных материалы на русском языке использовало большинство партий. В регионах, где преобладает использование русского языка, кандидаты проводили на этом языке свои агитационные встречи.

Что касается проведения выборов, по сложившемуся впечатлению никаких реальных препятствий в отношении использования русского языка в регионах, где на данном языке разговаривает значительное число избирателей, не чинилось. В уезде Ида-Виру во всех посещенных МОВ БДИПЧ/ОБСЕ в период досрочного голосования и в день выборов участковых комиссиях рабочим языком был русский, хотя не говорящие по-русски избиратели могли вести общение на эстонском.

Тем не менее, официальные материалы по выборам были, по всей видимости, оформлены только на эстонском языке, что могло повлиять на способность сотрудников комиссий и избирателей, в основном говорящих на русском языке, иметь полное понимание избирательных процедур и требований.

В целях обеспечения единообразного понимания избирательных процедур всеми избирателями и сотрудниками избирательных органов БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует переводить на русский язык официальную информацию для избирателей и материалы избирательных комиссий в регионах, где данный язык широко используется.

Хотя среди размещенной на официальной Интернет-странице РИК информации содержится руководство по голосованию через Интернет на русском языке, интерфейс сайта электронного голосования только эстоноязычный (см. раздел VII, «Интернет-голосование»).

XII. УЧАСТИЕ ЖЕНЩИН

Конституцией Эстонии мужчинам и женщинам гарантируются равные права. Кроме того, 21 октября 1991 года Эстония подписала Конвенцию о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин. На выборах в Рийгикогу 2007 года кандидатов-женщин было 27 процентов, а фактически избранными стало 24 женщины из в общей сложности 101 члена парламента⁴³. Это ознаменовало рост по сравнению с выборами в Рийгикогу 2003 года, на которых было избрано 19 женщин.

В целом представительство женщин в составе избирательных органов на всех уровнях было высоким, особенно в участковых избирательных комиссиях. Из семи членов РИК двое – женщины. Вместе с тем, в политических партиях руководящие должности занимает относительно мало женщин.

⁴³

Данные из того же источника.

XIII. НАБЛЮДЕНИЕ ЗА ВЫБОРАМИ

В целом эстонское законодательство в области выборов обеспечивает широкое участие в выборах местных и международных наблюдателей в соответствии со своими обязательствами, принятыми по Копенгагенскому документу 1990 года. Согласно Закону о выборах в Рийгикогу мероприятия, связанные с выборами, проводятся публично, включая заседания избирательных комиссий и подсчет и проверку голосов. Закон наделяет республиканскую избирательную комиссию полномочиями регламентировать статус наблюдателей. 8 ноября 2006 года РИК издала Постановление №17. Наблюдатели могут быть от иностранных государств, международных организаций (обе категории подлежали аккредитации РИК), а также от местных органов самоуправления, политических партий или являться физическими лицами (подлежали аккредитации уездными комиссиями). Соответствующие заявления могут подаваться вплоть до дня выборов.

Данное постановление республиканской комиссии четко определяет все права наблюдателей и ограничения в их деятельности. Наблюдатели вправе присутствовать на заседаниях всех избирательных комиссий и могут следить за всеми избирательными действиями, включая процесс голосования, подсчет голосов и суммирование результатов. Как такового права ознакомиться со списками избирателей наблюдатели не имеют, хотя политические партии могут получить доступ к спискам после выборов «в необходимой степени» в случаях «обоснованной заинтересованности»⁴⁴.

Республиканская избирательная комиссия приглашала наблюдателей от политических партий на все этапы своей деятельности, включая установку и тестирование системы Интернет-голосования. Как уже отмечалось ранее, регулярно данной возможностью партийные наблюдатели не пользовались. Ряд политических партий и кандидатов выразили МОВ БДИПЧ/ОБСЕ свою обеспокоенность относительно невозможности наблюдения за процессом Интернет-голосования в полном объеме.

Несмотря на то, что эстонское законодательство предоставляет наблюдателям широкие возможности, ни одна из местных НПО системного наблюдения за выборами не провела, также как и политические партии возможностью выставить наблюдателей активно не пользовались. Политические партии сообщили МОВ БДИПЧ/ОБСЕ, что их наблюдатели от их партий на участках для голосования, как правило, отсутствовали ввиду их уверенности в избирательных органах, партийного представительства в составе избирательных комиссий и недостатка добровольцев.

XIV. ДОСРОЧНОЕ ГОЛОСОВАНИЕ

A. ОБЗОР

Закон о выборах в Рийгикогу предоставляет эстонским гражданам широкий круг возможностей для реализации своего права голоса. Эстонские избиратели могли проголосовать досрочно в одном из многочисленных пунктов или в день выборов на

⁴⁴ Закон о выборах в Рийгикогу, статья 23.2.

избирательном участке по месту жительства или, в случае невозможности передвигаться, на дому. Избиратели, постоянно или временно проживавшие в иностранных государствах, могли проголосовать досрочно по почте, или же путем личной явки в представительства Эстонии за рубежом или в Эстонии на избирательных участках для голосования вне места проживания. В течение трех дней второго этапа досрочного голосования граждане могли голосовать через Интернет (см. раздел VII настоящего отчета.)

МОВ БДИПЧ/ОБСЕ заметила, насколько значительные организационные и управленческие усилия потребовалось предпринять всем избирательным органам для координации различных элементов процесса голосования. Они были направлены на обеспечение безопасности, печать и раздачу бюллетеней, точный учет досрочно отданных за пределами избирательных участков голосов (в том числе бюллетеней, поданных за рубежом), своевременную и безопасную доставку всех бюллетеней по досрочному голосованию в соответствующий участок и учет голосов, поданных через Интернет. Учитывая разнообразие способов голосования, предусмотренных Законом в выборах в Рийгикогу, РИК выработала очень подробные инструкции для обеспечения сложной, но прозрачной и безопасной системы по предотвращению неоднократного голосования и точному учету досрочно отданных голосов.

В. ДОСРОЧНОЕ ГОЛОСОВАНИЕ НА ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ УЧАСТКАХ

Досрочное голосование прошло в два этапа. На обоих этапах досрочное голосование проводилось на избирательных участках, а также организовывалось для избирателей, не имеющих возможности покинуть место жительства. На втором этапе голосование также состоялось в специальных учреждениях содержания людей. На первом этапе, с 19 по 23 февраля 2007 года, голосование прошло на 17 избирательных участках: одном в каждом из уездов⁴⁵, трех в Таллинне и еще одном в Тарту. Основной задачей данного этапа является обеспечение возможности проголосовать тем, кто в данный момент не находится по месту своего проживания. Каждый эстонский гражданин мог проголосовать на любом из данных участков.

После указания своего имени в списке избирателей, голосующие получали проштампованный бюллетень и два конверта. Сделав в бюллетене отметку, избиратели помещали бюллетень в выданный им маленький немаркированный конверт, и затем помещали этот конверт в больший конверт, на котором значились имя избирателя, идентификационный номер и адрес. В ходе первого этапа досрочного голосования свое право голоса реализовало в общей сложности 14 099 граждан.

В ходе второго этапа досрочного голосования с 26 по 28 февраля избиратели могли проголосовать в избирательном участке по месту своего жительства или же в любом другом, назначенном муниципальными органами участком для голосования за пределами избирательного участка по месту жительства⁴⁶. В последних использовались две отдельные опечатанные урны, одна – для бюллетеней жителей и

⁴⁵ За исключением уездов Харьюмаа и Тартумаа, которые расположены недалеко от Таллинна и Тарту.

⁴⁶ По одному в каждом из муниципалитетов или городов.

другая – для конвертов избирателей, проживающих за пределами данного избирательного участка. Процедура голосования за пределами избирательного участка по месту жительства была такой же, как и в ходе первого этапа досрочного голосования, тогда как избиратели, голосовавшие в своем избирательном участке, голосовали без использования внешних конвертов.

На тех в небольшом количестве посещенных МОВ БДИПЧ/ОБСЕ в период досрочного голосования избирательных участках в Таллинне, Нарве и Тарту процесс голосования произвел впечатление хорошо организованного и в целом профессиональным образом проводившегося не менее чем тремя членами участковых комиссий, во исполнение требований законодательства. Урны для бюллетеней были надлежащим образом опечатаны и в ночное время суток хранились в безопасном и охраняемом месте. Все необходимые материалы были в наличии, а члены участковых комиссий, по сложившемуся впечатлению, владели процедурами проведения голосования. Тем не менее, в нарвской области, где проживает значительное большинство русскоязычного населения, некоторые члены участковых комиссий испытывали трудности с пониманием руководства по отправлению избирательных процедур, подготовленного только на эстонском языке.

С. ГОЛОСОВАНИЕ ЗА ПРЕДЕЛАМИ СТРАНЫ

Граждане Эстонии, постоянно или временно проживающие за границей, могут голосовать путем личной явки, через Интернет или по почте через посольства или консульства Эстонии. Голосование в посольствах проводилось в течение не менее двух дней в период между 15 и 10 днями до дня выборов. Другие проживающие за границей граждане отправляли свои бюллетени в посольства почтой. Подсчет бюллетеней избирателей, проголосовавших за рубежом, проводился в Эстонии, чтобы удостовериться, что избиратели также не проголосовали на одном из избирательных участков в Эстонии или через Интернет в период досрочного голосования. Учитывались лишь те голоса, которые были получены республиканской избирательной комиссией из посольств к четвертому до выборов дню.

Д. СДАЧА БЮЛЛЕТЕНЕЙ ПО ДОСРОЧНОМУ ГОЛОСОВАНИЮ НА ОБРАБОТКУ

По окончании периода досрочного голосования запечатанные бюллетени проголосовавших за пределами своего избирательного участка избирателей были доставлены участковыми комиссиями в вышестоящую уездную комиссию. На следующий день, 1 марта, уездные комиссии рассортировали данные конверты по уездам и городам Таллинн и Тарту. В посещенных МОВ БДИПЧ/ОБСЕ регионах, по сложившемуся впечатлению, данный процесс в целом проходил в установленном порядке. 2 марта участковые комиссии доставили пакеты с конвертами по досрочному голосованию в республиканскую комиссию и, в свою очередь, получили пакеты с бюллетенями по досрочному голосованию, предназначенными для своего уезда, которые были поданы в других уездах или за рубежом. Для завершения процесса учета всех бюллетеней уездные комиссии рассортировали конверты с поданными досрочно бюллетенями, полученными из других уездов, по избирательным участкам и организовали их распределение среди участков в уезде.

Кроме того, участковые комиссии должны были произвести учет всех избирателей, проголосовавших через Интернет (см. раздел VII, «Интернет-голосование»).

На некоторых из посещенных пунктов для голосования порядок сдачи бюллетеней по досрочному голосованию на обработку последовательным образом не выполнялся, возможно ввиду недостаточной ясности предписаний и изложенного в письменной форме порядка передачи таких бюллетеней. В одном месте, к примеру, председатель участковой комиссии отнес бюллетени домой в незапечатанных пакетах. В другом месте, расположенном в Ида-Вирумаа, МОВ БДИПЧ/ОБСЕ заметила, что в процесс передачи конвертов по досрочному голосованию был вовлечен один из муниципальных служащих, чье участие представляло бы собой несоответствие установленным процедурам. Кроме того, этот служащий одновременно являлся еще и кандидатом в парламент. Еще на одном из участков для голосования надлежавшей перекрестной проверки, необходимой для того, чтобы убедиться в правильности числа бюллетеней, судя по всему, не проводилось.

БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует пересмотреть процедуры передачи бюллетеней по досрочному голосованию и обеспечить последовательность при их выполнении на каждом из этапов данного процесса. РИК также рекомендуется провести с УИК разъяснительную работу по недопущению участия в обработке бюллетеней кандидатов и других неуполномоченных лиц.

XV. ДЕНЬ ВЫБОРОВ

A. ПРОЦЕСС ГОЛОСОВАНИЯ

В соответствии с форматом Миссии БДИПЧ/ОБСЕ по оценке выборов системного и комплексного наблюдения за ходом голосования и подсчетом голосов на данных выборах МОВ БДИПЧ/ОБСЕ не проводила. Вместе с тем, в день выборов МОВ БДИПЧ/ОБСЕ посетила порядка 30 избирательных участков в Таллинне, Харьюмаа, Тарту, Нарве, Пярнумаа, Палдиски, Кейла, Сауэ, Ида-Вирумаа, Харку и Раквере. В день выборов работало 657 избирательных участков.

День выборов прошел спокойно, а в процессе голосования и подсчета голосов сколь-нибудь существенных проблем не возникло. МОВ БДИПЧ/ОБСЕ отметила, что пункты для голосования произвели впечатление хорошо организованных и подготовленных к приему избирателей. Посещенные избирательные участки открылись в 9:00 и закрылись в 20:00, во исполнение соответствующих требований закона. Члены участковых комиссий произвели впечатление прошедших должную подготовку, и все оказывали МОВ БДИПЧ/ОБСЕ содействие. Судя по увиденному, работники комиссий последовательно проверяли идентификационные данные избирателей. Имеющие право голоса избиратели могли доноситься в дополнительный список избирателей по предъявлении документа из муниципального совета, удостоверяющего место проживания. На посещенных избирательных участках использование кабин для голосования было систематическим. Сделав в бюллетене отметку, избиратель складывает бюллетень. Стоящий возле урны для голосования работник комиссии штампует внешнюю сторону сложенного бюллетеня и следит за тем, как избиратель опускает бюллетень в урну.

Число избирателей в списках посещенных участков для голосования в основном варьировалось от 1000 до 4600 человек. Избиратели, голосовавшие на участках, в списках которых значилось свыше 3000 избирателей, сталкивались с более высокой вероятностью попасть в очередь из избирателей или же оказаться в условиях большого скопления людей. В ряде случаев избирателям выдавались бюллетени даже когда не было свободных кабин для голосования, что могло привести к проставлению избирателем отметки в своем бюллетене в открытую или уходу из избирательного участка вместе с бюллетенями.

БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует рассмотреть возможность увеличения количества пунктов для голосования и утверждения максимально допустимого числа избирателей для одного избирательного участка. Кроме того, РИК могла бы разработать принципы выделения кабин для голосования, основывающиеся на числе избирателей, приписанных к каждому избирательному участку, а также принять решение относительно допустимости выдачи избирателем бюллетеней до того, как освободится одна из кабинок для голосования.

В. ПРОЦЕСС ПОДСЧЕТА ГОЛОСОВ

Подсчет бюллетеней на избирательных участках начался в 19:00, когда от трех до пяти членов участковой комиссии отправлялись в отдельную комнату в помещении для голосования для подсчета бюллетеней, поданных досрочно. В данной комнате разрешалось находиться наблюдателям, которые не могли покинуть ее до тех пор, пока не были подсчитаны поданные досрочно бюллетени.

Подсчет бюллетеней, поданных в день выборов, начался в 20:00, когда работники комиссий завершили учет неиспользованных бюллетеней и определили число избирателей, расписавшихся в списках. Затем, полностью на виду у наблюдателей, они вскрывали урну для голосования и начинали считать бюллетени. БДИПЧ/ОБСЕ обратила внимание, что использовавшиеся процедуры подсчета не были единообразными. На некоторых избирательных участках подсчитываемые бюллетени помещались в конверты, на внешней стороне которых был указан номер соответствующего кандидата. На других участках бюллетени просто складывали в стопки. На некоторых пунктах для голосования возникли трудности при сверке числа голосов с количеством поданных бюллетеней; тем не менее, после пересчета бюллетеней, иногда неоднократно, эти проблемы разрешились. Присутствие местных наблюдателей от политических партий и НПО на посещенных МОВ БДИПЧ/ОБСЕ участках для голосования было малочисленным.

Несмотря на то, что, судя по всему, использование на избирательных участках разных подсчетных процедур к неправильности подсчетов не привело, БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует РИК обеспечить, чтобы бюллетени на участках для голосования подсчитывались согласно единым процедурам.

Завершив подсчет голосов, участковые комиссии занесли полученные результаты на Интернет-сайт РИК. Каждому пункту для голосования был присвоен свой номер и пароль, который использовался, чтобы получить доступ к базе данных. Используемая для этого программа проводит перекрестные проверки данных и не позволяет допускать ошибки при их вводе. Поэтому некоторые из участковых

комиссий не подписывали итоговый протокол до тех пор, пока у них не приняли электронный протокол. Подсчитанные бюллетени хранились в запечатанных контейнерах и отвозились в УИК председателем в сопровождении не менее двух членов участковой комиссии.

На следующий после выборов день УИК провели пересчет всех бюллетеней для проверки правильности подсчета голосов и учета материалов, в том числе каких-либо досрочно поданных бюллетеней, ошибочно отправленных в другой участок для голосования. О любых несоответствиях сообщалось в РИК, которая исправляла их данные до утверждения окончательных результатов.

Практика пересчета в Эстонии всех поданных в день выборов бюллетеней соответствующими УИК заслуживает похвалы. Для дальнейшего повышения степени прозрачности БДИПЧ/ОБСЕ рекомендует внести в закон поправки, обязывающие вывешивать результаты на каждом пункте для голосования.

XVI. ОБЪЯВЛЕНИЕ РЕЗУЛЬТАТОВ

По мере того, как каждая из участковых комиссий электронным способом вносила свои результаты, РИК незамедлительно закачивала и размещала результаты по избирательному участку на своем Интернет-сайте. Последний из 657 пунктов для голосования сообщил свои результаты в РИК вскоре после полуночи.

Окончательные результаты были объявлены 12 марта (см. Приложение 1). По сообщению РИК явка избирателей составила 61,9 процента (555 463 из 897 243 избирателей с правом голоса). Действительными было признано 550 213 голосов. Общее число голосов, отданных до голосования в день выборов, 4 марта, равнялось 174 769, из которых 2 501 бюллетеней было подано за рубежом посредством личной явки в посольства и консульства и еще 750 бюллетеней были отправлены в посольства и консульства по почте; на всех избирательных участках на территории Эстонии досрочно проголосовало 141 275 человек; а по Интернету пришло 30 243 действительных электронных бюллетеней. На этих проголосовавших досрочно избирателей пришлось 30,8 процента всех отданных на выборах голосов.⁴⁷ В этих цифрах нашло отражение разнообразие возможностей, которые предоставляются эстонцам для того, чтобы проголосовать. Поскольку на парламентских выборах 2003 года показатель по досрочному голосованию составил около 25 процентов от всех отданных голосов, данные цифры свидетельствуют о росте числа избирателей, предпочитающих голосовать досрочно.

Шесть из одиннадцати соревновавшихся на выборах политических партий преодолели пятипроцентный барьер и завоевали мандаты. Не было избрано ни одного независимого кандидата. Каждая из пяти партий, не получивших мандатов, набрала менее двух процентов голосов.

⁴⁷ Все цифры получены в РИК: либо взяты с ее Интернет-сайта, либо сообщены МОВ БДИПЧ/ОБСЕ непосредственно.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1

ОКОНЧАТЕЛЬНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ

Политическая партия	Число голосов	Процент голосов	Число мандатов
Партия реформ (RE)	153 037	27,8	31
Центристская партия (K)	143 524	26,1	29
Союз Отечества и Res Publica (IRL)	98 203	17,9	19
Социал-демократическая партия (SDE)	58 346	10,6	10
Зеленые Эстонии (EEE)	39 304	7,1	6
Народный союз Эстонии (ERL)	39 216	7,1	6
Христианская народная партия (KR)	9 444	1,7	0
Конституционная партия (KP)	5 466	1,0	0
Партия независимости (EIP)	1 275	0,2	0
Русская партия Эстонии (VEE)	1 085	0,2	0
Эстонская левая партия (VP)	608	0,1	0
Независимые кандидаты	564	0,1	0

Источник: Республиканская избирательная комиссия Эстонской Республики (www.vvk.ee).

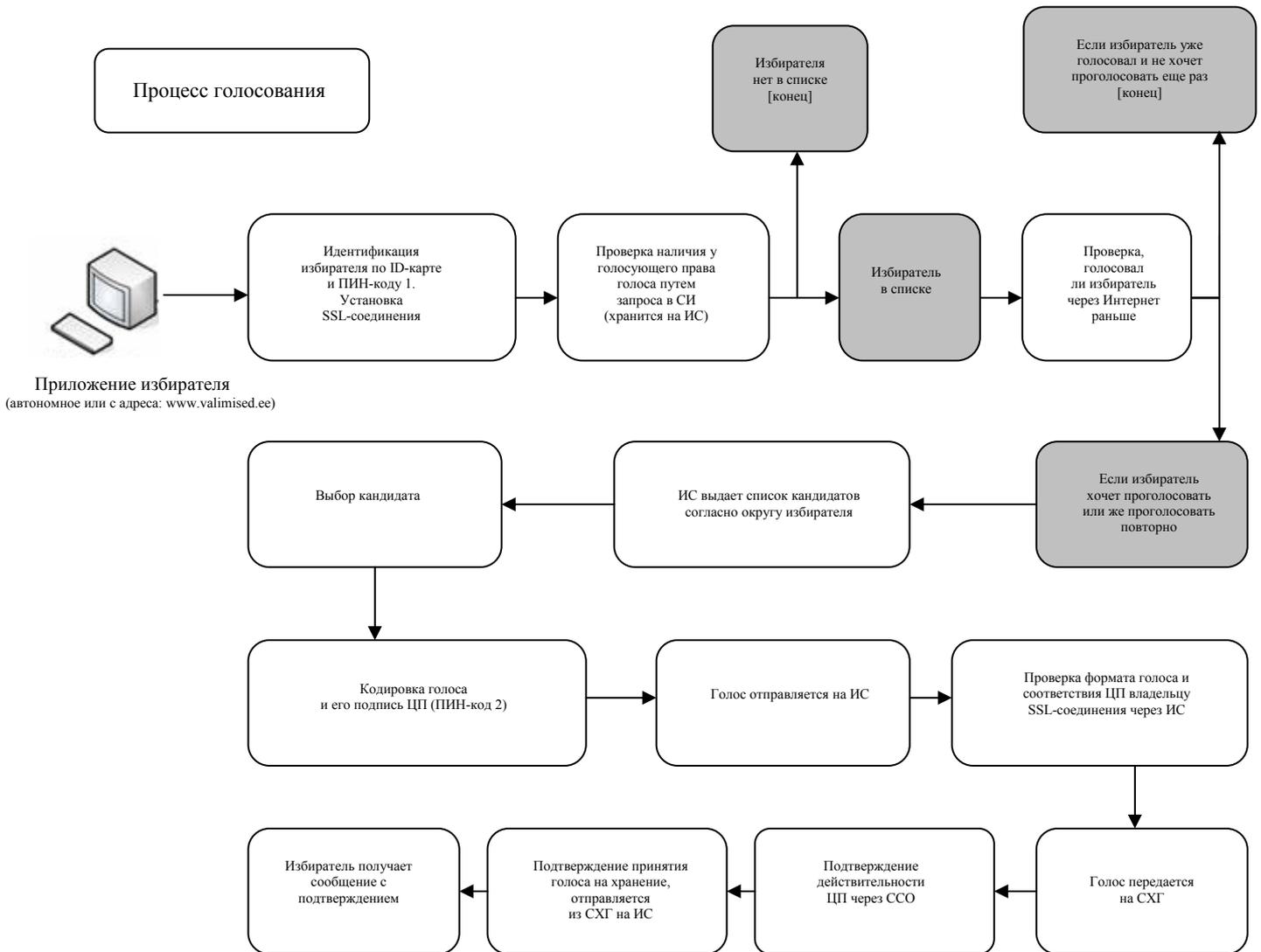
СТАТИСТИКА ГОЛОСОВАНИЯ

Общие данные	
Число избирателей с правом голоса	897 243
Общее число поданных голосов	555 463
Число действительных голосов	550 213
Явка	61,9 процента
Число избирателей, проголосовавших досрочно (включая досрочное голосование на избирательных участках, за рубежом и через Интернет)	174 769
Интернет («электронное» голосование)	
Число поданных «электронных» голосов, в том числе повторно	31 064
Число повторных «электронных» голосов	789
Число избирателей, проголосовавших «электронным» способом	30 275
Число аннулированных голосов в связи с досрочным голосованием бумажным бюллетенем	32
Число подсчитанных «электронных» голосов	30 243
Процент «электронных голосов» среди всех голосов	5,4 процента

Источник: Республиканская избирательная комиссия

ПРИЛОЖЕНИЕ 2

ПРОЦЕСС ИНТЕРНЕТ-ГОЛОСОВАНИЯ:



ИС – Интернет-сервер

SSL – безопасное соединение («Secure Socket Layer» - протокол безопасных соединений)

СХГ – сервер хранения голосов

ССО – сервер сертификационного органа

СИ – список избирателей

ЦП – цифровая электронная подпись избирателя

Источник: БДИПЧ/ОБСЕ

ИНФОРМАЦИЯ О БДИПЧ/ОБСЕ

Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ/ОБСЕ) является основным институтом ОБСЕ, призванным оказывать государствам-участникам содействие в «обеспечении полного уважения прав человека и основных свобод, соблюдении верховенства закона, поощрении демократических принципов и (...) построении, укреплении и защите демократических институтов, а также развитии терпимости в масштабах всего общества» (Документ Хельсинкского саммита 1992 года). Это считается человеческим измерением ОБСЕ.

БДИПЧ/ОБСЕ, расположенное в Варшаве (Польша), было основано на Парижском саммите 1990 года под названием «Бюро по свободным выборам» и начало свою деятельность в мае 1991 года. Один год спустя название Бюро изменилось в связи с расширением его мандата, в который вошли права человека и демократизация. Сегодня в штате Бюро насчитывается более 130 специалистов.

БДИПЧ/ОБСЕ является ведущей организацией в Европе в области **наблюдения за выборами**. Ежегодно Бюро координирует и организует направление тысяч наблюдателей для оценки выборов в регионе ОБСЕ на предмет соответствия обязательствам в рамках ОБСЕ, другим международным стандартам по проведению демократических выборов и национальному законодательству. Его уникальная методика позволяет провести углубленный анализ всех аспектов избирательного процесса. Посредством реализации проектов по оказанию содействия БДИПЧ/ОБСЕ помогает государствам-участникам улучшить избирательную инфраструктуру.

Деятельность Бюро по **демократизации** охватывает следующие области: верховенство закона, поддержка в сфере законодательства, демократическое правление, миграция и свобода передвижения и гендерное равенство. Ежегодно БДИПЧ/ОБСЕ реализовывает ряд целевых программ по развитию демократических структур.

БДИПЧ/ОБСЕ также оказывает государствам-участникам содействие в выполнении их обязательств по укреплению и защите прав человека и основных свобод, принятых в области человеческого измерения ОБСЕ. Это достигается благодаря совместной работе с широким кругом партнеров с целью стимулировать сотрудничество, развивать потенциал и делиться опытом в таких тематических областях, как соблюдение прав человека в условиях борьбы с терроризмом, усиление защиты прав жертв торговли людьми, обучение и подготовка в области прав человека, мониторинг соблюдения прав человека и составление отчетности, а также права женщин и их безопасность.

В рамках борьбы за **терпимость и против дискриминации** БДИПЧ/ОБСЕ оказывает государствам-участникам поддержку в активизации их борьбы с преступлениями на почве ненависти, вспышками расизма, ксенофобии, антисемитизма и другими формами нетерпимости. Деятельность БДИПЧ/ОБСЕ по обеспечению терпимости и недискриминационного отношения сконцентрирована в следующих областях: законодательство, обучение по приведению законов в исполнение, проведение мониторинга, подготовка отчетов и отслеживание ответной реакции на преступления и инциденты на почве ненависти, а также образовательные мероприятия по поощрению терпимости, уважения и взаимопонимания.

БДИПЧ/ОБСЕ консультирует государства-участники по вопросам их политики в отношении народностей **рома и синти**. Бюро способствует развитию потенциала и взаимодействия общин рома и синти и содействует участию представителей рома и синти в органах власти.

Все мероприятия БДИПЧ проводятся в тесной координации и сотрудничестве с государствами-участниками ОБСЕ, институтами и полевыми миссиями ОБСЕ, а также с другими международными организациями.

Дополнительную информацию можно получить на веб-сайте БДИПЧ (www.osce.org/odihr).